



SKRIPSI

**EKSISTENSI HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN
DALAM PENGANGKATAN MENTERI NEGARA**

OLEH :

**ABD. RAHIM M
B111 16 010**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

HALAMAN JUDUL

**EKSISTENSI HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN
DALAM PENGANGKATAN MENTERI NEGARA**

**OLEH
ABD. RAHIM M
B111 16 010**

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2020**

PENGESAHAN SKRIPSI

**EKSISTENSI HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN
DALAM PENGANGKATAN MENTERI NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh

**ABD. RAHIM M
B11116010**

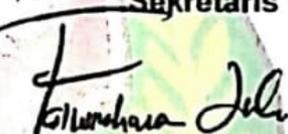
Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum
Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas
Hasanuddin Pada Hari Senin, 30 November 2020
dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua


Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19640910 198903 1 004

Sekretaris


Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H.
NIP. 19840713 201504 1 003

Ain. Dekan

Ketua program studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 19761129 1999031005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Abd. Rahim M

Nomor Induk Mahasiswa : B111 16 010

Peminatan : Hukum Tata Negara

Departemen : Hukum Tata Negara

Judul : Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

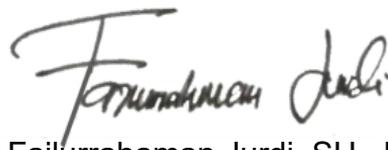
Makasar, November 2020

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540424 198103 1 003

Pembimbing Pendamping



Fajlurrahman Jurdi, SH., M.H.
NIP. 19840713 201504 1 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ABD RAHIM M
N I M : B11116010
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Februari 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Abd. Rahim M

NIM : B11116010

Judul Skripsi : Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi). Demikian Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakeaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, November 2020



Abd. Rahim M

ABSTRAK

ABD. RAHIM M (B11116010) “Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara”. Di bawah bimbingan (Syamsul Bachri) sebagai Pembimbing I dan (Fajlurrahman Jurdi) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan eksistensi hak konstitusional presiden dalam pengangkatan menteri negara serta untuk mengetahui dan menjelaskan kedudukan hukum hak konstitusional presiden terhadap pengangkatan menteri negara.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Keseluruhan bahan hukum tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang bersifat menjelaskan dan menguraikan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Adapun hasil penelitian, yaitu (1) eksistensi hak konstitusional presiden terhadap pengangkatan menteri negara bukan lagi murni, karena adanya dukungan partai politik terhadap presiden diparlemen, sehingga terjadi pembagian kekuasaan kepada partai pengusung. Bukan lagi berdasarkan kecakapan dan profesionalitas berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. (2) Kedudukan hukum hak konstitusional presiden diatur secara tegas dalam konstitusi yakni Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 dan pelaksanaannya diatur melalui UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Kata kunci: Eksistensi, Pengangkatan Menteri Negara, Kementerian Negara.

ABSTRACT

ABD. RAHIM M (B11116010) "The Existence of the President's Constitutional Rights in Appointing State Ministers". Under the guidance of (Syamsul Bachri) as Supervisor I and (Fajlurrahman Jurdi) Supervisor II.

This research aimed to identify and explain the existence of the president's constitutional rights in appointing state ministers and to find out and explain the legal position of the president's constitutional rights on the appointment of state ministers.

This research used normative legal research method with legal approaches, conceptual approaches and case approaches. The source of legal materials used consist of primary and secondary legal materials. The entire legal material is analyzed qualitatively, namely an analysis that explains and outlines the problems that are closely related to this research.

As for the results of the research, namely (1) the existence of the president's constitutional rights to the appointment of state ministers is not pure anymore, due to the support of political parties for the president in the parliament, so there is a distribution of power to the supporting parties. It is not based on skills and professionalism based on UU No. 39 of 2008 concerning State Ministries. (2) The legal position of the president's constitutional rights is strictly regulated in the constitution, namely Article 17 paragraph (2) UUD 1945 and the implementation is regulated through UU No. 39 of 2008 concerning State Ministries.

Keywords: Existence, Appointment of State Minister, State Ministry

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji syukur atas kehadiran Allah Rabbul 'Alamin yang telah meridhoi dan melimpahkan kasih-Nya berupa ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara”** sebagai syarat untuk menyelesaikan program Sarjana Satu pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam terhaturkan kepada Sang kekasih Allah Baginda Rasulullah SAW yang telah membawa kepada jalan kebenaran serta kepada para keluarga, sahabat, dan ummatnya sampai akhir zaman.

Selesainya skripsi ini tidak lepas dari do'a dan dukungan dari orang-orang hebat dan tercinta yang membantu secara langsung maupun tidak langsung selama pembuatan skripsi ini. Dengan segala hati dan rasa syukur, penulis mempersembahkan skripsi ini kepada keluarga penulis, terutama kepada kedua orang tua yang senantiasa penulis hormati dan cintai, ayahanda Muh. Yusuf dan ibunda Dg Talebang yang tanpa henti memberi do'a dan dukungan yang sangat bermanfaat dalam bentuk moriil maupun meteriil kepada penulis sejak penulis memulai pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi dengan penuh cinta

dan kasih sayang yang tak terhingga. Begitu juga telah merawat, mengayomi, dan mendidik penulis hingga saat ini. Oleh karenanya, penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada kedua orang tua penulis dan semoga Allah SWT senantiasa memberi kesehatan, rezeki, dan perlindungan-Nya. Penulis mengucapkan pula terima kasih kepada saudara-saudari penulis Syamsuddin, S. Pd, Dewi Nurtika dan Syamsurya atas bimbingan, arahan serta dukungan yang diberikan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terima kasih penulis ucapkan pula kepada para pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Penulis mengucapkan terima kasih serta penghargaan setinggi-tingginya untuk orang-orang yang penulis hormati, Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku Pembimbing I dan Bapak Fajlurrahman Jurdi, SH., M.H. selaku Pembimbing II atas kebaikannya selama ini yang telah memberikan waktu dan bimbingan kepada penulis selama penyusunan skripsi ini. Selanjutnya, terima kasih kepada Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Penguji I dan Bapak Dr. Kasman Abdullah, S.H., M.H. selaku Penguji II atas saran dan ilmu yang telah diberikan selama proses penyusunan skripsi ini. Tak lupa juga penulis ucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Hj. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A beserta jajarannya;

2. Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh jajarannya;
3. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. selaku sekretaris Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta Seluruh Jajarannya;
4. Kakanda Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. sosok yang kami jadikan sebagai orang tua, kakak, dan guru dalam menjalani kehidupan di tanah rantau. Penulis banyak belajar tentang beliau arti perjuangan serta kasih sayang selama penyusunan skripsi ini. Sehat selalu kak serta mendapatkan keberkahan dunia dan akhirat;
5. Bapak Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. sebagai guru sekaligus orang yang telah Penulis anggap sebagai orang tua. Terima kasih atas canda-gurau, curahan perhatian, ilmu dan masukan yang selalu diberikan, serta bimbingan hingga penyelesaian skripsi penulis;
6. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu yang telah memberikan banyak ilmu bagi penulis dari mulai awal

perkuliahan hingga akhir perkuliahan masa pandemi seperti saat ini yang tentunya penulis tidak akan mampu membalas jasa para dosen yang setia membagi ilmunya kepada penulis. Semoga ilmu yang diberikan kepada penulis bernilai amal jariyah untuk mereka semua;

7. Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Departemen Hukum Tata Negara yang telah bersedia untuk diajak saling berbagi ilmu kepada penulis baik dalam hal pengajaran di dalam kelas hingga penyelesaian skripsi penulis ini.
8. Seluruh Pegawai dan Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan yang terbaik kepada penulis;
9. Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum dan Pusat Universitas Hasanuddin yang telah memberi waktu dan tempat selama penelitian berlangsung dengan menjaja bahan-bahan pustaka sebagai penunjang skripsi penulis;
10. Kepada Keluarga Besar Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, IMMawan Taufik, Khaliq, Syukran, Zulham, Hanif, Addin, Pasarai, dan IMMawati Firda, Muliana, Novi, Fitri, Tenri, Riska, Fahra, Monica, Diar, Nurul, Kiky, Adinda Nurul Aulia Maksun, Hema, Ralla dan para IMMawan dan IMMawati yang tidak sempat sebut satu persatu namanya. Terima

kasih atas dedikasinya, canda tawanya kalian menghibur penulis semoga menjadi nilai pahala. Jayalah IMM. Fastabiqul Khaerat!

11. Seluruh rekan-rekan angkatan DIKTUM 2016 yang sama-sama berjuang dari awal masuknya perkuliahan hingga bersama mengakhiri di jenjang sarjana hukum Universitas Hasanuddin;
12. Kawan-kawan seperjuangan penulis (Hansen Squad), Agus Mansur, Surya Yudistira R, Moenajad Takhrij Samandy, Andi Faried Yusuf, Muh Al Akhdiyati, Muhajir, Eky Jaya Pratama, Andi Anggereni, Clara Aurelia Ferandji, Andi Dara Melda, Armawahda;
13. Kepada Keluarga besar Lembaga Debat Hukum Dan Konstitusi (LeDHaK) Universitas Hasanuddin beserta LeDHaK FH dan LeDHaK FIB selalu menjadi rumah dan mengukir kisah bagi penulis. Terima kasih atas kebersamaan, ilmu dan canda tawa selama ini. Semoga selalu sukses dan berprestasi. Lawan Bicara Kawan Berpikir!
14. Kepada Keluarga besar Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah (LP2KI) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas kebersamaan, pengalaman dan kerja sama yang diberikan kepada penulis, semoga senantiasa terus kreatif dan berprestasi kedepannya;
15. Kepada Keluarga besar Lembaga Dakwah Asy-Syari'ah Mahasiswa Pecinta Mushollah Fakultas Hukum Universitas

Hasanuddin. Terima kasih atas jalinan ukhuwah, dan rasa persaudaraan yang luar biasa kepada penulis. Semoga segala ikhtiar kita senantiasa mendapatkan keberkahan dari Allah SWT.

16. Seluruh rekan-rekan Hukum A, terima kasih atas kebersamaannya saat penulis masih mahasiswa baru sampai saat ini;

17. Kepada Keluarga Besar Pimpinan Cabang IMM Makassar Timur, Kakanda IMMawan Abdussalam Shahih, Kakanda Muslim Haq M, Kakanda Arham, Kakanda Muabbir, Wardin, Agung, Ahmad, Ismail Fatsey, Roki Sugara, M. Aris, dan Kakanda IMMawati Ainun Mardiah, Karmila, Nurfadlia, Alifa Aulia, Nurilmi, Masyita, Mardiyah. Mohon maaf tidak sempat sebut satu persatu namanya. Terimakasih atas kebersamaan dan ilmunya pimpinan. Tetaplah setia melanjutkan perjuangan merah maron sampai akhir hayat. Abadi Perjuangan. Fastabiqul Khaerat!

18. Kepada kawan-kawan seperjuangan KKN PPM Tematik Bioteknologi Zero Waste Desa Kambuno Kabupaten Bulukumba Gelombang 102 Universitas Hasanuddin. Terkhusus posko Rumahnya Pak Akil, Syawal, Rih, Syahrir, Eman, Nitus, Muslimin, Ical, Ari, Handi, Zah, Inna, Cia, Dita, Dilla, Nisa, Dyah, Fitri, Fika, Jeje, Lisa, Firqah, Silfi, Eka, Fera, Suci, Ribka, Shafira, Mira,

Fiqha, Fahrani. Terimakasih atas solidaritas, kebersamaan, dan pengalaman yang kalian berikan sampai saat ini kepada penulis;

19. Kepada keluarga Besar Himpunan Pemuda Kalaotoa Lembangmatene (HIPKAL) terkhusus sahabat seperjuangan, Ardin, Khadapi, Patta Lihing, Fajrin, Sanuddin, Mudatsir, Hasyim, Irsan, Muliadi, Andi Yahya, Ramadhan, Rijal Anugrah, Rijal, Saiddik, Ilham, Asmaria, Nur Indah, Andi Suri, Sanifa, Hasmiati, Kartini, Kiky, Lisnawati, Wiwin, Titi, Halfi, Dewi Hartina, Dewi Sartini, Mardy, Andi Irsan. Mohon maaf tidak sempat sebut satu persatu namanya. Terima kasih atas motivasi dan bantuannya selama penyusunan skripsi. Semoga kalian sukses dan diberikan umur panjang . Aamiin.

20. Kepada sahabat seperjuangan (Social One 16) dan Alumni Sampulo Annang (Assannang). Terima kasih atas kebersamaanya yang kalian berikan dan sudah menjadi saudara penulis selama dibangku SMAN 1 Benteng Selayar.

21. Terakhir, seluruh teman-teman maupun pihak-pihak terkait yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian.

Penulis menyadari skripsi ini jauh dari kata sempurna dan masih memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu kritik dan saran sangat penulis harapkan. Akan tetapi besar harapan penulis semoga skripsi ini

banyak memberikan manfaat kepada pembaca. Teruntuk semua pihak yang telah membantu penulis, semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda.

Akhir kata, penulis mengharapkan semoga tujuan pembuatan skripsi ini dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

Makassar, November 2020

Abd. Rahim M

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	13
A. Latar Belakang.....	13
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	15
E. Keaslian Penelitian	15
F. Metode Penelitian	15
BAB II EKSISTENSI HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN MENTERI NEGARA.....	18
A. Tinjauan Pustaka.....	18
1. Teori Sistem Pemerintahan.....	18
a. Sistem Pemerintahan Presidensial.....	21
b. Sistem Pemerintahan Parlemitter.....	28
c. Sistem Pemerintahan Campuran (Quasi).....	32
2. Tinjauan Umum Pengangkatan Menteri Negara Dalam Pemerintahan Presidensial.....	33
B. Analisis Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara.....	33
1. Pengangkatan Menteri Negara di era Orde Lama.....	37

2. Pengangkatan Menteri Negara di era Orde Baru.....	47
3. Pengangkatan Menteri Negara di era Reformasi.....	48
a. Pengangkatan Menteri Negara di era Presiden KH. Abdurrahman Wahid (1999-2001).....	48
b. Pengangkatan Menteri Negara di era Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004).....	58
c. Pengangkatan Menteri Negara di era Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014).....	61
d. Pengangkatan Menteri Negara di era Presiden Joko Widodo (2014-2024).....	74
4. Analisis Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara.....	84
BAB III KEDUDUKAN HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN TERHADAP PENGANGKATAN MENTERI NEGARA	86
A. Tinjauan Pustaka.....	86
1. Menteri Negara Dalam Sistem Presidensial.....	86
a. Pengertian Kementerian Negara.....	86
2. Hak Konstitusional Presiden dan Hak Prerogatif	90
a. Pengertian Hak Konstitusional.....	90
b. Pengertian Hak Prerogatif.....	92
c. Teori-Teori Hak Prerogatif Presiden.....	94
B. Analisis Kedudukan Hak Konstitusional Presiden Terhadap Pengangkatan Menteri Negara.....	97
1. Pengaturan Hak Konstitusional Presiden Dalam Konstitusi yang berlaku di Indonesia.....	97
2. Pengaturan Hak Konstitusional Presiden Dalam Peraturan Selain Konstitusi.....	102
BAB IV PENUTUP.....	104
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA.....	106

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perincian Perbandingan Unsur Parpol dan Profesional (non parpol) Dalam KIB Jilid II Pasca Reshuffle.....	9
Tabel 1.2 Perincian Perbandingan Unsur Parpol dan non Parpol Dalam Kabinet Kerja (2014-2019).....	12
Tabel 2.1 Kabinet Era Perjuangan Kemerdekaan (1945-1949).....	38
Tabel 2.2 Kabinet Era Demokrasi Parlementer (1949-1959)	41
Tabel 2.3 Kabinet Era Demokrasi Terpimpin (1959-1988).....	41
Tabel 2.4 Perkembangan Kabinet Indonesia Orde Lama (1988-1968).....	44
Tabel 2.5 Kabinet Pembangunan (1998-1998).....	47
Tabel 2.6 Kabinet Persatuan Nasional (1999-2001).....	48
Tabel 2.7 Kabinet Gotong Royong (2001-2004).....	50
Tabel 2.8 Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009).....	58
Tabel 2.9 Hasil Kompromi Partai Politik Pendukung SBY-Kalla.....	62
Tabel 2.10 Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014).....	67
Tabel 2.11 Unsur Parpol dan Profesional Pasca <i>Reshuffle</i>	68
Tabel 2.12 Kabinet Kerja I (2014-2019).....	73
Tabel 2.13 Pembagian Kursi Menteri Pendukung Jokowi-JK.....	75
Tabel 2.14 Kabinet Indonesia Maju (2019-2024).....	80

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (3) adalah Negara Hukum, bukan Negara Kekuasaan.¹ Dalam paham Negara Hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara. Tujuan Negara Hukum adalah untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan yang dianggap menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau berbuat sewenang-wenang (*willekeur, onredelijkheid*) serta perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*).² Mengingat bahwa persoalan penegakan hukum telah ada legitimasi dalam Konstitusi Republik Indonesia. Telah tegas tercantum dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the highest law*) bahwa Indonesia adalah Negara Hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen IV, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.³

Dalam pemerintahan Presidensial, Presiden diberi mandat untuk memegang kekuasaan tertinggi pemerintahan. Kekuasaan

¹ Lihat selengkapnya UUD NRI 1945 setelah amandemen.

² Aminuddin Ilmar, 2013, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 56.

³ Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

tertinggi atau kedaulatan merupakan konsep yang bias dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan Negara.⁴

Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam Negara Indonesia adalah rakyat (*democratie*). Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik dibidang Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif.⁵ Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu.⁶ Mengenai kedaulatan rakyat, telah diatur dalam konstitusi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya ditegaskan juga dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinia keempat menegaskan bahwa “...disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 95.

⁵ *Ibid*, hlm. 117-118.

⁶ *Ibid*.

rakyat...".⁷ Artinya bahwa kedaulatan ini didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara.

Dengan demikian, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.⁸

Cabang kekuasaan Eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam hubungan ini, dikenal dengan adanya tiga sistem pemerintahan negara, yaitu: (i) sistem pemerintahan presidensial; (ii) sistem pemerintahan parlementer atau sistem kabinet; dan (iii) sistem pemerintahan campuran.⁹

Kekuasaan pemerintahan menunjukkan bahwa salah satu cabang kekuasaan merupakan konsep *trias politica*. Kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif seharusnya tidak saling mencampuri urusan satu sama lain, namun UUD NRI 1945 memposisikan kekuasaan lembaga-lembaga Negara dalam lingkup *trias politica* saling mencampuri prinsip-prinsip kewenangan.¹⁰ Dalam hal ini

⁷ Lihat selengkapnya Alinia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ *Ibid.*, hlm. 58.

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2014, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 323.

¹⁰ *Ibid.*

menunjukkan adanya relasi yang tidak terpisah antara kekuasaan presiden sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan dalam sistem Presidensial.¹¹

Indonesia tidak mengenal perbedaan atau pemisahan sebagai kepala negara dan kepala pemerintah. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945.¹² Oleh karena mekanisme yang berlaku antara presiden dan legislatif adalah *check and balance*. Dimana prinsip *chek and balance* merupakan menempatkan posisi eksekutif, legislatif dan yudisial kedudukannya sederajat dan serta saling mengontrol satu sama lain. Kedudukan antara keduanya sangat kuat karena sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilu yang terpisah. Dalam melaksanakan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.¹³

Dalam kedudukan sebagai kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak konstitusional diantaranya kekuasaan yudisial memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, kemudian kekuasaan memberi tanda jasa, gelar dan tanda kehormatan serta kekuasaan pengangkatan dan pemberhentian menteri yang terdapat dalam UUD NRI 1945. Pengangkatan menteri dan wakil menteri yang telah terjadi

¹¹ Fajlurrahman Jurdi, 2017, "Format Kekuasaan Presiden dalam UUD NRI 1945" (*Relasi Horizontal dan Vertikal kekuasaan Presiden dalam sistem presidensial*), *Jurnal Amanna Gappa*, Vol 25, Nomor 2, hlm. 39.

¹² Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945

¹³ Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945, dalam melakukan kewenangannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

selama ini merupakan salah satu contoh praktek ketatanegaraan yang terkadang menyebabkan timbulnya permasalahan yang berkaitan dengan hak konstitusional presiden. Secara hukum pengangkatan menteri merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak konstitusional Presiden yang telah diatur dalam konstitusi Indonesia. Akan tetapi dalam hal pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara berdasarkan UUD NRI 1945 tidak lagi menjadi kewenangan penuh presiden, melainkan harus berdasar pada undang-undang.¹⁴ Sehingga tidak terjadi pembubaran suatu kementerian negara secara sepihak oleh Presiden.

Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh presiden, kewenangan tersebut sangat jelas diatur secara eksplisit dalam konstitusi yaitu Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden”. Untuk pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian menteri oleh presiden kemudian diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam penjelasan UUD NRI 1945 bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukan menteri di wilayah eksekutif merupakan pimpinan pemerintahan yang membidangi departemen dan menjalankan tugasnya sehari-hari. Maka sering diistilahkan menteri merupakan

¹⁴ Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945

pembantu presiden, tapi mereka bukan orang sembarangan. Selain itu, Presiden sebagai kepala pemerintahan mempunyai kewenangan mengangkat wakil menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara bahwa “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada Kementerian tertentu”. Wakil menteri ini adalah pejabat karir dan bukan anggota kabinet sesuai penjelasan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 diatas. Untuk membedakan menteri dan wakil menteri adalah menteri merupakan jabatan politis sedangkan wakil menteri dijabat oleh pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon 1A.¹⁵

Dalam praktek kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah “Hak Prerogatif Presiden” dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain. Pandangan ini seolah-olah menempatkan Presiden Indonesia memiliki kewenangan yang sangat mutlak dan tidak dapat diimbangi dan dibatasi sesuai dengan prinsip *check and balance* dan ajaran konstitusi yang dianut Indonesia.¹⁶ Hal tersebutlah yang membuat ambigu, karena seharusnya dalam negara

¹⁵ Novira Maharani Sukma, “Kedudukan Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 79/puu-ix/2011”, Jurnal Law Reform, Vol. 8, Nomor 2, 2013, hlm. 2.

¹⁶ Mei Susanto, 2016, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden” : *Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015*, Jurnal Yudisial Vol. 9, Nomor 3, hlm. 238.

hukum yang demokratis tidak boleh ada jabatan atau pemangku jabatan yang tidak bertanggung jawab.

Pembentukan kementerian, pengangkatan menteri, hingga perombakan menteri merupakan hak konstitusional presiden. Namun, dalam beberapa kekuasaan presiden yang dalam pelaksanaannya masih menimbulkan beberapa persoalan. Mekanisme kekuasaan yang masih bersifat multitafsir dan tumpang tindih berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam suatu negara. Salah satunya, yaitu dalam pembentukan kabinet yang selama ini dipergunakan sebagai alat "*bargaining politik*" untuk memperoleh kekuasaan. Jika dicermati pada Pasal 6A ayat (2) menyebutkan "Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Oleh karena itu, sistem multipartai sulit bagi partai politik untuk memenuhi syarat dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa melakukan penggabungan (koalisi). Sehingga posisi menteri menjadi obyek transaksi politik atau petinggi partai politik sebagai imbalannya.

Pelaksanaan kekuasaan dalam praktik kenegaraan selama ini diserahkan secara mutlak kepada presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga negara. Pemberhentian menteri oleh presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh

tindakan itu dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasehat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara lain, karena ini adalah hak konstitusional presiden.¹⁷ Mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, saat ini presiden tidak dapat melakukannya dengan serta merta karena sudah diatur dalam Undang-Undang.¹⁸ Sehingga pertimbangan utama dalam perombakan seharusnya berdasar pada hasil evaluasi kinerja dan integritas kementerian tersebut.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tahun 2011 mengumumkan *reshuffle* Kabinet Indonesia Bersatu II yakni sebelas menteri yang dirombak di kementerian baik yang diganti maupun hanya bergeser posisi serta dua belas wakil menteri baru sebagai tambahan yang sudah ada sebelumnya. Presiden SBY juga melakukan penambahan fungsi pada dua kementerian sehingga nama kementerian pun berubah. Kedua kementerian tersebut adalah Kementerian Pendidikan Nasional yang kini menjadi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Pariwisata berubah menjadi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

¹⁷ Mei Susanto, *Op. cit.*, hlm. 247.

¹⁸ Pasal 17 Ayat (4) UUD NRI 1945.

Tabel 1.1
Perincian Perbandingan Unsur Parpol dan Profesional (non parpol)
Dalam KIB Jilid II Pasca Reshuffle

No	Unsur	Jumlah
1	Profesional (non parpol)	15
2	Partai Golkar	2
3	Partai Demokrat	5
4	PKS	3
5	PPP	2
6	PKB	2
7	PAN	3
8	Tim Sukses SBY-Boediono	2
	TOTAL	34

Sumber: Fajlurrahman Jurdi & Wiwin Suwandi, 2017

Dari data tabel diatas dapat dilihat penyebaran jumlah menteri di 34 (tiga puluh empat) kementerian. Terlihat jelas persentase jumlah menteri yang berasal dari unsur Parpol masih mendominasi dengan jumlah 17 (tujuh belas) pos kementerian, ditambah 2 (dua) menteri yang merupakan bagian Tim Sukses SBY-Boediono pada pilpres 2019 lalu, maka total perbandingan unsur Parpol dan profesional dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) Jilid II periode pemerintahan 2014-2019 adalah 19-15 dengan total 34 (tiga puluh empat) kementerian.¹⁹

Hasil *reshuffle* Kabinet Indonesia Bersatu jauh dari harapan karena kapabilitas menteri hasil *reshuffle* dinilai jauh dari harapan

¹⁹ Fajlurrahman Jurdin dan Wiwin Suwandi, 2017, *Menteri Negara dalam Sistem Presidensial "Koalisi dalam sistem Multipartai dan Terkoyaknya Presidensialisme"*, Litera, Yogyakarta, hlm 174.

masyarakat, sebagai contoh Andi Mallarangeng. Ujungnya beliau mengundurkan diri karena sudah resmi ditetapkan tersangka kasus korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.²⁰ Hal ini bukanlah demi kepentingan Presiden SBY sepihak, tetapi juga karena adanya kepentingan partai-partai politik koalisinya. Presiden seharusnya bertanggungjawab kepada rakyat bukan kepada partai politik. Penunjukan menteri semestinya hak konstitusional presiden, namun kenyataannya tidak mampu menggunakan hak konstitusionalnya karena adanya etika koalisi yang dijadikan pertimbangan utama *reshuffle*.

Dalam realitas gejala politisasi birokrasi di Indonesia yang harus diwaspadai menurut pendapat Mahrus Irsam²¹ hal ini tercakup dua gambaran, *pertama*, karena di sepanjang sejarah politik Indonesia para penguasa, baik sipil mau militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis pendukung bagi partai sang menteri (merangkap pengurus partai) di dalam pemilihan umum yang akan datang. *Kedua*, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisasi birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para

²⁰ Penetapan tersangka Andi Malarangeng berdasarkan Surat Perintah Penyidikan Nomor Sprindik -46/01/12/2012 tertanggal 3 Desember 2012.

²¹ Rina Martina, "Politisasi Birokrasi di Indonesia", POLITIKA Jurnal Ilmu Politik, 2010, hlm. 7-8.

politisasi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisasi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkan di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh proses profesionalisasi selama setengah abad.

Pada Pemilu Presiden (Pilpres) Tahun 2014, Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla memenangi Pilpres, parpol yang menyokong keduanya mendapat jatah kursi di kabinet yang dinamakan Kabinet Kerja. Kabinet Kerja mendekati model kabinet ahli (zaken kabinet) yang menopang kokohnya bangunan sistem presidensial. Hal itu setidaknya diukur dari 2 (dua) faktor: *Pertama*, Komposisi Kabinet Kerja lebih didominasi unsur non parpol (profesional) ketimbang unsur parpol. Presiden Jokowi terlihat memprioritaskan masuknya kalangan ahli/professional untuk menjadi menteri negara. *Kedua*, meski tercatat sebagai kader partai (PDIP) serta ditopang oleh 4 (empat) koalisi parpol saat Pilpres, Joko Widodo terlihat tidak tersandera politik hutang budi dalam pembagian kursi menteri kepada empat parpol penyokongnya, termasuk PDIP sebagai partai tempat Joko Widodo bernaung. Hal ini dilihat dari jatah kursi menteri yang hampir seimbang; PDIP 3 kursi, PKB 3 kursi; Hanura dan Nasdem masing-masing 2 kursi, serta PPP mendapat 1 kursi menteri.

Pembagian ini tampaknya cukup adil dalam relasi sistem presidensial dan praktik multipartai yang berlaku.²²

Tabel 1.2
Perincian Perbandingan Unsur Parpol dan non parpol dalam Kabinet Kerja (2014-2019)

Unsur	Jumlah
Profesional (non parpol)	23
PDIP	3
PKB	3
Nasdem	2
Hanura	2
PPP	1
TOTAL	34

Sumber: Fajlurrahman Jurdi & Wiwin Suwandi, 2017

Beberapa menteri juga mengalami perombakan Kabinet Kerja di pemerintahan Jokowi Widodo. Ada tiga menteri koordinator, serta tiga menteri kabinet, salah satu kementerian yang mengalami perombakan adalah menteri yang membidangi bidang ekonomi dikarenakan harga bahan pokok yang tidak stabil dan nilai tukar rupiah yang terus melemah. Akibat desakan publik akhirnya Presiden Joko Widodo melakukan perombakan pada tanggal 12 agustus 2015.

Dukungan kuat dari banyak partai baik saat Pilpres maupun pasca Pilpres sudah diprediksi akan menyisakan masalah bagi presiden terpilih dikemudian hari, artinya sebagai bentuk negosiasi

²² Fajlurrahman Jurdin dan Wiwin Suwandi, Op.cit., hlm. 174.

politik yang berujung pada kursi menteri sebagai sarana pembayarannya. Pada akhirnya, Presiden terpilih terpaksa atau dipaksa mengakomodasi kepentingan parpol di parlemen, salah satunya dalam penyusunan komposisi kabinet. Konsekuensinya, komposisi kabinet menjadi kabinet koalisi. Kondisi ini akan berimplikasi terhadap struktur kekuasaan presiden.²³

Pembentukan kementerian, pengangkatan menteri hingga perombakan menteri merupakan hak konstitusional presiden. Sebagai kepala Negara, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab berada di tangan Presiden.²⁴ Namun prakteknya, peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak konstitusional presiden bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban konstitusional presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai memperoleh kekuasaan. Model seperti ini tidak mencerminkan sistem pembentukan kabinet dalam sistem presidensial. Untuk tercapainya hak konstitusional presiden yang ideal harus memenuhi syarat sebagai berikut: *pertama*, diharapkan menumbuhkan kompetensi profesionalitas sebagai bentuk kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan; *kedua* Presiden

²³ *Ibid*, hlm. 161-162.

²⁴ Kaharuddin, Galang Asmara, Minollah dan Haeruman Jayadi, "Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945", Jurnal Media Hukum, Vol 23, Nomor 2, 2016, hlm. 138.

harus konsisten terhadap UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti kemudian dibahas dalam suatu karya ilmiah yang dapat dipertanggung jawabkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah Penulis kemukakan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara?
2. Bagaimanakah Kedudukan Hukum Hak Konstitusional Presiden Terhadap Pengangkatan Menteri Negara?

C. Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka pada dasarnya penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan Kedudukan Hukum Hak Konstitusional Presiden Terhadap Pengangkatan Menteri Negara.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi kepada pembaca mengenai hal-hal yang terkait Eksistensi Hak Konstitusional Presiden dalam Pengangkatan Menteri Negara.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi mahasiswa secara umum dan mahasiswa fakultas hukum pada khususnya mengenai Kedudukan Hukum Hak Konstitusional Presiden dalam Pengangkatan Menteri Negara.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis terhadap beberapa judul skripsi, belum pernah ada penelitian mengenai Eksistensi Hak Konstitusional Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Negara.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam mengerjakan penelitian ini adalah dengan tipe penelitian normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan dan ditujukan kepada peraturan perundang-undangan yang tertulis atau bahan hukum lainnya. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini selain perundang-undangan yakni

pendekatan konseptual. Jadi penulis akan banyak menggunakan dokumen kepustakaan dalam mengerjakan penelitian ini.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam mengerjakan penelitian hukum normatif ada beberapa pendekatan. Pendekatan tersebut antara lain:²⁵

- a. Pendekatan Undang-Undang atau statuta aproach, penulis menggunakan penelitian ini yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Serta peraturan-peraturan lainnya yang terkait dengan hak konstitusional presiden dan Kementerian Negara.
- b. Pendekatan konseptual, penulis menggunakan pendekatan konseptual dengan cara melakukan telaah terhadap konsep pengaturan hak konstitusional presiden dan kementerian negara.
- c. Pendekatan komperatif, dimana penulis menggunakan pendekatan komperatif dengan cara melakukan perbandingan negara terhadap sistem pemerintahan presidensial dan parlementer dan hak konstitusional setiap negara.

3. Analisis Bahan Hukum

Agar menemukan permasalahan secara relevan dan esensial maka penulis memerlukan sumber-sumber penelitian

²⁵ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Huku*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 92.

sebagai bahan pendukung. Adapun bahan hukum yaitu bahan primer dan sekunder yaitu:²⁶

- a. Bahan primer yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat misalnya peraturan perundang-undangan.
- b. Bahan sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer misalnya buku-buku ilmu hukum, jurnal ilmu hukum dan artikel ilmiah hukum.

4. Metode Analisis Data

Bahan yang telah terkumpul dengan baik secara primer dan sekunder dan tersusun secara sistematis selanjutnya dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah dan menuangkannya dalam bentuk kalimat yang tersusun secara sistematis dan menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

²⁶ *Ibid*, hlm. 97.

BAB II

EKSISTENSI HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN MENTERI NEGARA

A. Tinjauan Pustaka

1. Teori Sistem Pemerintahan

Secara etimologis, sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata sistem dan pemerintahan. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Sistem berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata *Syn* dan kata *Histani* yang berarti menempatkan bersama (*to place together*). Secara istilah sistem merupakan suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan dan apabila salah satu sebagian di antara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen-komponen yang lainnya.²⁷

Sedangkan kata pemerintahan dapat diartikan secara luas dan sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta dalam menjamin kepentingan negara

²⁷ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm120.

itu sendiri. Dalam konteks fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Dalam arti sempit hanya menyangkut fungsi eksekutif saja.²⁸ 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. Bagir Manan menguraikan pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial dan atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan dalam pengertian sempit (*in the narrow sense*) pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif saja. Dalam arti, alat kelengkapan negara yang disertai wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan.²⁹

Selanjutnya, P. De Haan, et Al., menjelaskan bahwa istilah pemerintahan memiliki dua pengertian yakni, pemerintahan sebagai fungsi (*bestuurs als functie*) dan pemerintahan sebagai organisasi (*bestuurs als organisatie*). Pemerintahan sebagai fungsi yakni,

²⁸ *Ibid*, hlm. 121.

²⁹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm 30-31.

aktivitas memerintah dalam arti melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sedangkan pemerintah sebagai organisasi dapat diartikan sebagai kumpulan organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.³⁰

Dari pengertian sistem dan pemerintahan, maka sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lain.³¹

Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua yakni sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Sebetulnya ada pula sistem lain, seperti sistem campuran yang dipraktikkan di Prancis dan sistem kolektif yang dipraktikkan di Swiss.³² Menurut Jimli Asshiddiqie terdapat empat model sistem pemerintahan; yaitu model Amerika Serikat, Inggris, Perancis dan Swiss. Amerika Serikat mewakili sistem presidensial, Inggris sistem parlementer, Perancis mewakili sistem campuran, sedangkan Swiss mewakili sistem yang lain, yaitu kolektif, dimana presidennya merupakan satu dewan eksekutif yang terdiri dari 7 anggota. Satu orang anggota berfungsi sebagai

³⁰ *Ibid*, hlm 31.

³¹ Mexasai Indra, op. cit., hlm. 121

³² Fajlurrahman Jurdin dan Wiwin Suwandi, *Menteri Negara dalam Sistem Presidensial "Koalisi dalam sistem Multipartai dan Terkoyaknya Presidensialisme"*, Litera, Yogyakarta, 2017, hlm 87.

presiden untuk waktu satu tahun, bergantian dengan anggota dewan eksekutif yang lain.

Pembeda utama antara sistem parlementer dan sistem presidensial adalah pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem parlementer, kekuasaan pemerintahan dipegang oleh parlemen. Perdana menteri bersama kabinet pemerintahan sesungguhnya adalah organ parlemen yang melaksanakan tugas pemerintahan. Oleh karena itu seorang perdana menteri dan para menteri dapat merangkap, bahkan lazimnya, adalah anggota parlemen. Sehingga dalam konstruksi demikian, wewenang pembentukan dan pembubaran pemerintahan sepenuhnya ada ditangan parlemen. Sistem parlementer tidak dapat dilepaskan dari pandangan supremasi parlemen, sehingga dapat dipastikan bahwa negara yang menganut sistem parlementer. Sistem ini mengandung konsekuensi tidak adanya pemisahan antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.³³ Pada prinsipnya sistem pemerintahan terbagi atas:

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensial. Pemisahan kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif dapat diartikan bahwa kekuasaan eksekutif dipegang

³³ *Ibid*, hlm. 88-89.

oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutif itu tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Menurut Montesquieu tentang ide trias politika merupakan memegang kekuasaan legislatif, jadi bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum. Dengan demikian, sebagai juga halnya dengan anggota-anggota badan perwakilan rakyat, pemimpin daripada badan eksekutif ini diserahkan kepada seorang yang di dalam hal pertanggungjawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak usah melalui badan perwakilan rakyat. Jadi, kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat.³⁴

Sistem Presidensial tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar hukum dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif seorang presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggung jawab kepada presiden. Karena pembentukan kabinet tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat, maka menteripun tidak bisa diberhentikan olehnya. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat yang mempertahankan ajaran Montesquieu, di mana kedudukan tiga kekuasaan Negara yaitu legislatif, eksekutif,

³⁴ Ni'matul Huda, 2011. *Ilmu Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.253.

yudikatif terpisah satu sama lain secara tajam dan saling menguji serta saling mengadakan perimbangan (*check and balance*).³⁵

Sistem presidensial meletakkan presiden tidak hanya sebagai pusat kekuasaan eksekutif tetapi juga pusat kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya kepala pemerintahan (*chief of executive*) tetapi juga kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga banyak merambah pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.³⁶

Presiden merupakan simbol sekaligus pemangku kekuasaan. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Presiden memiliki kewenangan penuh terhadap pemerintahan, termasuk dalam hal menunjuk menteri-menterinya di kabinet. Karenanya, presiden bertanggungjawab langsung terhadap rakyat, bukan kepada parlemen/legislatif/DPR. Mekanisme yang berlaku antara presiden dan legislatif adalah *check and balances*.

Moh. Mahmud M.D.,³⁷ memberikan pandangannya tentang ciri dan prinsip yang terkandung dalam sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:

³⁵ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, 1983. *Hukum Tata Negara*, Sastra Hudaya, Jakarta, hlm. 178.

³⁶ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi, Op. cit., hlm. 89.

³⁷ *Ibid*, hlm. 90.

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

Menurut Jimly Asshiddiqie, setidaknya ada sembilan karakter sistem pemerintahan presidensil sebagai berikut:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;

7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.³⁸

Secara lebih detail, Douglas V. Verney dalam Arend Lijhart³⁹ mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:

1. Majelis tetap sebagai majelis
2. Eksekutif tidak dibagi
3. Kepala pemerintahan juga Kepala Negara
4. Presiden mengangkat kepala departemen
5. Presiden adalah eksekutif tunggal
6. Majelis tidak boleh menduduki jabatan eksekutif
7. Eksekutif bertanggungjawab kepada pemilih
8. Presiden tidak dapat membubarkan majelis
9. Majelis berkedudukan lebih tinggi daripada cabang
10. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik

³⁸ Mexsasai Indra, *Op. cit.*, hlm. 127-128.

³⁹ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi, *Op. cit.*, hlm. 92.

Dengan karakteristik yang demikian, maka sistem presidensial memiliki beberapa kelebihan seperti yang disampaikan oleh Arend Lijphart. Menurut Arend Lijphart, stabilitas pemerintahan akan terjaga dalam sistem pemerintahan dalam hal kepemimpinan dan masa jabatan. Selain itu, pembagian kekuasaan yang jelas (mekanisme *check and balances*) dapat menghilangkan otoritarisme dalam pemerintahan. Presidenpun dapat menyesuaikan program-programnya sesuai dengan masa periodenya.⁴⁰

Secara umum sistem pemerintahan presidensial memiliki tiga macam kelebihan,⁴¹ *pertama*, stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer di mana posisi eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen. Ketergantungan kabinet pada mosi legislatif menjadikan instabilitas kabinet sebagai satu ciri utama dari sistem parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensial, kabinet tidak bergantung pada mosi legislatif, sehingga tidak dapat dijatuhkan setiap saat.

Kedua, kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pemilihan tidak langsung. Demokrasi tidak menuntut pemilihan semua pejabat pemerintahan oleh rakyat,

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 93.

⁴¹ Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hlm. 255-256.

tetapi argument bahwa kepala pemerintahan yang merupakan pemegang jabatan yang paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan demokrasi, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi. *Ketiga*, pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.

Juan Linz⁴² mengidentifikasi lima persoalan sistem presidensial. *Pertama*, pada sistem presidensial, presiden dan palemén sama-sama memiliki basis legitimasi yang kuat (*dual legitimacy*). Kekuatan yang berimbang ini memiliki tendensi konflik yang bersifat laten karena masing-masing memiliki kekuasaan. Konflik akan timbul dalam hal kebijakan yang berkaitan dengan pengakomodasian kepentingan. *Kedua*, kondisi yang *fixed term* memunculkan sebuah kekakuan, bahwasanya bila ternyata presiden tidak sesuai harapan, presiden tidak dapat diganti hingga pemilu periode berikutnya.

Ketiga, sistem presidensial memunculkan fenomena *zero-sum-game*. Tidak ada mekanisme *power sharing* yang terbentuk antara eksekutif dan parlemen, sehingga masing-masing akan memenangkan dirinya (*the winner takes all*). Jika demikian, mekanisme koalisi akan terbentuk dalam wacana memperoleh kekuasaan. *Keempat*, Linz mengatakan bahwa sistem

⁴² Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi., *Op. cit.*, hlm. 94-95.

pemerintahan presidensial kurang menguntungkan bagi demokrasi dibandingkan sistem parlementer. Perasaan sebagai representasi rakyat akan membuat eksekutif kurang toleran terhadap oposisi dan bias jadi memegang kuasa melebihi proposisi yang dimandatkan. *Kelima*, demi kemenangan, partai akan cenderung mengusung calon yang populis, meski calon tersebut tidak terikat langsung dengan partai (bukan orang partai). Menurut Linz ini akan memunculkan potensi destabilitas karena calon dan partai belum tentu memiliki kesamaan pandangan ideologi dan kepentingan.

Dalam penelitiannya Scott Mainwaring yang menemukan bahwa 33 negara demokrasi yang bertahan lama, hanya 6 negara yang menerapkan sistem presidensial. Berdasarkan studinya yang dilakukan pada pemerintahan negara di Eropa dan Amerika Latin, Mainwaring juga menemukan bahwa 23 dari 28 negara yang menerapkan sistem parlementer adalah negara yang berpenghasilan menengah keatas. Sisanya (5 negara) berpenghasilan menengah kebawah, yaitu 3 negara menerapkan sistem presidensial dan 2 negara menerapkan sistem parlementer-negara yang menerapkan sistem presidensial biasanya adalah negara yang berpenghasilan rendah.⁴³

⁴³ *Ibid.*, hlm. 95.

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer hubungan antara eksekutif dan perwakilan sangat erat. Dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi diantara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik dan dapat saling memengaruhi.

Tugas atau kekuasaan eksekutif adalah diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau menteri. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan dan kepercayaan dengan suara yang terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.⁴⁴

Dalam hubungannya dengan parlemen, perdana menteri dalam sistem parlementer bertanggung jawab pada parlemen. Ia dan kabinetnya dapat diberhentikan setiap saat oleh parlemen bila dukungan parlemen tidak lagi mencukupi (biasanya sama atau kurang 50% jumlah anggota parlemen). Bila hal tersebut terjadi, parlemen mengeluarkan mosi tidak percaya kepada sehingga perdana menteri atau menteri tertentu harus berhenti

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Op.cit, hlm. 172.

dari jabatannya. Bila perdana menteri yang mendapat mosi tidak percaya, kabinet secara keseluruhan harus berhenti sehingga dibentuk kabinet baru. Namun dalam konflik dengan parlemen, perdana menteri dapat membubarkan parlemen yang menyebabkan perlunya pemilu dilakukan untuk memilih anggota-anggota parlemen yang baru yang akan memilih kabinet baru.⁴⁵

Kalau diperhatikan sistem parlementer ini lebih jauh maka inti dari sistem parlementer dibagi menjadi dua segi, yaitu:⁴⁶

1. Segi positif, yaitu para menteri harus diangkat oleh, atau sesuai dengan mayoritas dalam badan perwakilan rakyat.
2. Segi negatif, yaitu peran menteri harus mengundurkan diri apabila kebijaksanaannya tidak dapat diterima atau disetujui atau didukung oleh mayoritas badan perwakilan rakyat.

Kriteria dari sistem pemerintahan parlementer adalah hubungan antara legislatif dengan eksekutif dimana satu sama lain dapat saling memengaruhi. Pengertian memengaruhi disini adalah bahwa salah satu pihak mempunyai kemampuan kekuasaan untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya.⁴⁷

⁴⁵ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi., *Op. cit.*, hlm. 96-97.

⁴⁶ Ni'matul Huda., *Op. cit.*, hlm. 295.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 259.

Douglas V. Verney,⁴⁸ mengemukakan ciri pemerintahan parlementer yaitu:

1. Majelis menjadi parlemen
2. eksekutif dibagi menjadi dua bagian
3. Kepala Negara mengangkat kepala pemerintahan
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri
5. Kabinet (pemerintah) adalah badan kolektif
6. Menteri biasanya merupakan anggota parlemen
7. Pemerintah bertanggungjawab secara politik kepada majelis
8. Pemerintahan dapat memberikan pendapat pada kepala Kepala Negara untuk membubarkan majelis
9. Parlemen sebagai suatu kesatuan memiliki supremasi dan tidak saling menguasai
10. Pemerintahan satu kesatuan, bertanggungjawab secara tidak langsung kepada pemilih
11. Parlemen adalah fokus kekuasaan dalam sistem politik

Bagir Manan,⁴⁹ menyebutkan ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu:

1. Presiden dalam sistem pemerintahan parlementer pada umumnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan

⁴⁸ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi., *Op. cit.*, hlm. 97.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 98.

perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab dengan berbagai modifikasi.

2. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dengan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, seperti halnya raja.
3. Presiden semata-mata sebagai Kepala Negara, bukan sebagai kepala penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai Kepala Negara, presiden hanya sebagai simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.
4. Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan presiden diluar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan kepada kabinet.

c. Sistem Pemerintahan Campuran (Quasi)

Sistem pemerintahan quasi pada hakikatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensil. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Apabila dilihat dari kedua sistem pemerintahan di atas, sistem pemerintahan quasi bukan merupakan bentuk yang sebenarnya.

Dalam sistem ini dikenal bentuk quasi parlementer dan quasi presidensial.⁵⁰

Pada pemerintahan sistem quasi presidensial, presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi dia bertanggung jawab kepada lembaga dimana dia bertanggung jawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/eksekutif (ciri sistem parlementer).⁵¹

Sistem pemerintahan campuran ini ciri-ciri utamanya ialah:

1. Menteri-menteri dipilih oleh parlemen.
2. Lamanya masa jabatan eksekutif ditentukan dengan pasti dalam konstitusi.
3. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab baik kepada parlemen maupun kepada presiden.⁵²

Ciri yang pertama adalah merupakan ciri pokok dari sistem parlementer. Sedangkan ciri yang kedua adalah merupakan ciri pokok dari sistem presidensial. Ciri yang ketiga adalah ciri yang tidak terdapat baik dalam sistem presidensial maupun dalam sistem parlementer. Justru ciri yang ketiga inilah merupakan konsekuensi dari dianutnya ciri pertama dan kedua secara bersama.⁵³

⁵⁰ Mexsasai Indra, *Op. cit.*, hlm. 130.

⁵¹ *Ibid.* Hlm. 130.

⁵² Ni'matul Huda, *Op. cit.*, hlm. 268.

⁵³ *Ibid.* Hlm. 268-269.

B. Tinjauan Umum Pengangkatan Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Indonesia menerapkan sistem presidensial yang memberi presiden banyak kekuasaan untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil. Pengangkatan dan pemberhentian menteri Negara adalah salah satu hak konstitusional presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara. Sementara itu, *checks and balance* harus diperhatikan oleh seorang presiden, sehingga dalam pengangkatan menteri presiden tidak tersandra oleh kepentingan partai politik. Meskipun kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara merupakan tanggung jawab lembaga negara dan seluruh bangsa Indonesia, namun secara riil kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang yang mengemban kewajiban untuk diwujudkan.

Kedudukan Presiden sebagai Kepala pemerintahan pada saat bersamaan menyebabkan menteri tidak memiliki kemandirian politik. Artinya Presiden bisa melakukan pemberhentian terhadap menteri. Jika presiden memiliki haluan politik yang sama dengan menteri nya maka menteri dapat menjalankan kinerjanya tanpa perlu takut untuk diberhentikan.⁵⁴ Secara prinsip, presidenlah yang menentukan

⁵⁴ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi., *Op. cit.*, hlm. 6

bertahan atau tidaknya menteri dalam kabinet. Karena keberadaan menteri merupakan “hak konstitusional” presiden untuk mengangkat dan memberhentikannya.⁵⁵

Kinerja menteri memiliki pengaruh besar terhadap presiden dalam menjalankan politik negara mengenai departemen yang dipimpinnya. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara maka para menteri bekerja sama, satu sama lain erat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang presiden.⁵⁶ Hal ini sesuai dengan pendapat Jhon J. Wuest dan Shepard Leonard Witman yang menyatakan bahwa salah satu ciri sistem Presidensial adalah tidak ada pertanggungjawaban bersama antara kepala eksekutif dengan anggota kabinetnya (para menteri).⁵⁷ Di mana para menteri bertanggung jawab secara penuh kepala eksekutif atau presiden.

Konsekuensi kekuasaan presiden yang mempunyai legitimasi kuat terhadap menteri-menteri dapat menghadirkan posisi kuat bagi presiden dalam sistem presidensial. Sementara Menteri Negara adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 39 Tahun 2008. Pada Pasal disebutkan pula bahwa Kementerian berada

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 6.

⁵⁶ Wahyu Gunawan, “Kekuasaan dan Mekanisme Pengangkatan Menteri Pada Sistem Presidensial di Indonesia”, *Jurist-Diction*, Universitas Arlangga, Vol. 1 Nomor 1 September 2018, hlm. 349.

⁵⁷ Jhon J. Wuest dalam Krisna Harahap, 2004, *Konstitusi Republik Indonesia dari Proklamasi hingga Reformasi*, Grafari Budi Utami., Jakarta, hlm, 164.

di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selanjutnya dalam Pasal 7 UU Nomor 39 Tahun 2008 dijelaskan pula bahwa Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Melalui dukungan para menteri yang benar-benar memiliki kemampuan sesuai dengan bidangnya, Presiden dapat menjalankan dan mengendalikan pemerintahan sesuai dengan visi-misi yang diemban presiden. Wahyu Gunawan⁵⁸ menyebutkan bahwa Presiden membutuhkan kapabilitas, integritas, dan loyalitas menteri-menteri yang siap membantunya menjalankan pemerintahan. Apabila pengangkatan menteri tidak didasarkan pada kapabilitas, integritas dan loyalitas akan menghadirkan ketidakefektifan jalannya pemerintahan.

Mekanisme pengangkatan dan pertanggungjawabn menteri dalam sistem presidensial di Indonesia Amandemen terhadap UUD NRI 1945 yang memiliki semangat untuk membatasi kekuasaan presiden yang terlalu dominan memang tidak mencakup pengurangan terhadap hak konstitusional presiden dalam penunjukan menteri. Presiden tetap memiliki hak konstitusional dalam pengangkatan menteri. Namun hal tersebut bukan berarti tidak ada pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan negara oleh menteri. Selain bertanggung jawab kepada presiden terdapat pula mekanisme *check*

⁵⁸ Wahyu Gunawan, *Op. cit.*, hlm. 351.

and balance diwujudkan dalam suatu pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pengawasannya.⁵⁹

Pengangkatan menteri dalam sistem pemerintahan presidensial merupakan strategi politik untuk membangun koalisi dan mewujudkan stabilitas pemerintahan yang parlemennya terbentuk dari sistem pemilu multipartai. Adapun pengangkatan menteri di Indonesia yaitu:

1. Pengangkatan Menteri Negara di era Orde Lama

Tanggal 17 Agustus 1945 merupakan tonggak deklarasi ikatan emosional dari suatu bangsa yang dijajah. Negara yang baru ini mengalami berbagai hal yakni, pergolakan politik, kerusuhan-kerusuhan, kesulitan ekonomi, lemahnya pemerintahan, dan agresi dari Belanda.⁶⁰ Sebagai negara yang baru memproklamasikan kemerdekaan diperlukan pengakuan dunia internasional yang merupakan unsur pembentukan sebuah negara. Perjuangan pemerintah Republik Indonesia mendapatkan pengakuan dunia internasional sudah dimulai dengan pelaksanaan dalam berbagai kabinet dengan corak pemerintahan yang berbeda. Kabinet pertama yaitu kabinet presidensial yang dipimpin langsung oleh Soekarno, dilanjutkan Kabinet Syahrir yang dipimpin oleh Perdana Menteri Syahrir dan Kabinet Amir Syarifuddin dengan corak parlementer, dan terakhir Kabinet Hatta I menggunakan sistem presidensial.

⁵⁹ *Ibid.*,

⁶⁰ P Purwoko, "Sistem Politik dan Pemerintahan Indonesia Setelah Reformasi", Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Universitas Diponegoro, Vol 1. Nomor 2 September 2013, hlm. 4.

Undang-Undang Dasar 1945 disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Presiden Soekarno selaku pimpinan kabinet secara sangat subyektif ditentukan oleh Presiden sendiri dan mandiri tanpa dipengaruhi oleh unsur politik. Pengangkatan menteri era kemerdekaan sebagai berikut:

Tabel 2.1

Kabinet Era Perjuangan Kemerdekaan (1945-1949)

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Anggota Kabinet
1	Kabinet Presidensial	2 September 1945	14 November 1945	Ir. Soekarno	Presiden	21 Orang
2	Kabinet Sjahrir I	14 September 1945	12 Maret 1946	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	17 Orang
3	Kabinet Sjahrir II	12 Maret 1946	2 Oktober 1946	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	25 Orang
4	Kabinet Sjahrir III	2 Oktober 1946	3 Juli 1947	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	32 Orang
5	Kabinet Amir Sjarifuddin I	3 Juli 1947	11 November 1947	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	34 Orang
6	Kabinet Amir Sjarifuddin II	11 November 1947	29 Januari 1948	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	37 Orang
7	Kabinet Hatta I	29 Januari 1948	4 Agustus 1949	Muhammad Hatta	Perdana Menteri	17 Orang
*	Kabinet Darurat	19 Desember 1948	13 Juli 1949	S. Prawira negara	Ketua PDRI	12 Orang
8	Kabinet Hatta	4 Agustus	20	Mohamma	Perdana	19 Orang

	II	1949	Desember 1949	d Hatta	Menteri	
--	----	------	------------------	---------	---------	--

Sumber: *Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020*

Pembentukan kabinet presidensial pertama pada 2 September 1945 sampai 14 November 1945 menjadi ajang pemberitaan Belanda di dunia internasional dengan mengatakan bahwa orang-orang yang duduk dalam pemerintahan Republik Indonesia merupakan bekas kaki tangan Jepang. Untuk menghadapi isu tersebut maka keluarlah Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 yang isinya memberikan kekuasaan yang lebih luas kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dalam membantu Presiden.⁶¹ Masa Kabinet Syahrir I menghadapi kondisi dalam negeri dengan munculnya pertentangan antara Tan Malaka sebagai pemimpin Persatuan Perjuangan dengan Sutan Syahrir dan ancaman dari luar dengan datangnya tentara sekutu yang diboncengi *Netherlands Indies Civil Administration* (NICA) sehingga kabinet ini didemisioner.⁶² Tidak berbeda dengan keadaan sebelumnya, Kabinet Syahrir II dan III keadaan dalam negeri menjadi kacau dengan bertentangan berbagai golongan mengenai hasil perjanjian Linggarjati, sehingga Kabinet Syahrir III Jatuh dan diganti oleh Kabinet Amir Syarifuddin.

PBB mulai membentuk Komisi Tiga Negara (KTN) untuk meredakan perselisihan Republik Indonesia dengan Belanda,

⁶¹ Bibit Suprpto, 1985, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 19-20.

⁶² *Ibid.*, hlm 35.

Tanggal 8 Desember 1947 diadakan Perundingan Renville, hasil perundingan mempunyai dampak lebih buruk daripada perjanjian Linggarjati. Kekalahan Mr. Amir Syarifuddin sebagai perdana menteri dalam berdiplomasi menyebabkan timbulnya keretakan dalam tubuh kabinet. Akhirnya runtuh, melihat kondisi yang dihadapi kabinet sebelumnya maka perlu pemimpin kabinet yang menyatukan berbagai kalangan, tidak mudah diatur oleh Belanda. Presiden Soekarno membujuk wakil Presiden Mohammad Hatta sebagai formatur dalam membentuk sebuah kabinet baru. Pembentukan Kabinet Hatta I, tidak lepas dari kondisi politik dalam negeri dan luar negeri yang menimpa kabinet sebelumnya, yaitu kabinet Syahrir dan kabinet Amir Syarifuddin.

Menurut Herbert Feith menyatakan bahwa jatuh banggunya kabinet ketika itu karena pemimpin sentral Republik Indonesia terpecah mengenai berbagai aspek dari pandangan dan persepsi mengenai Republik Indonesia dan dunia. Dalam bidang politik luar negeri, persaingan antar elit terjadi di seputar dua pertanyaan, yaitu: pertama, bagaimana menghadapi Belanda; dan kedua, persoalan perumusan identitas internasional Indonesia.⁶³

Strategi untuk mendapatkan pengakuan didasarkan pada penanganan Kabinet Hatta I dalam menghadapi kondisi dalam negeri dan dunia internasional. Periode ini menjadi menarik, bahwa keadaan

⁶³ Ganewati Wuryandari (dkk), 2008, *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Pustaka Belajar, Yogyakarta., hlm 17-18.

dalam negeri dan dunia internasional mendukung kekuatan Republik Indonesia dalam mencapai tujuan nasional. Seperti yang diungkapkan oleh William D. Coplin, menyatakan bahwa dalam hubungan antar negara mengidentifikasi ada empat determinan politik luar negeri yaitu: konteks internasional, kondisi dalam negeri, pengambil kebijakan dan ekonomi militer.⁶⁴ Jadi dapat disimpulkan bahwa pengangkatan menteri di era perjuangan kemerdekaan bahwa konteks internasional dan kondisi dalam negeri menjadi acuan dalam melakukan politik luar negeri sehingga kabinet hatta memperjuangkan pengakuan dunia internasional.

Tabel 2.2
Kabinet Era Demokrasi Parlementer (1949-1959)

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Anggota Kabinet
1	RIS	20 Desember 1949	6 September 1950	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17 Orang
2	Kabinet Susanto	20 Desember 1949	21 Januari 1950	Susanto Tirtoprodja	Pjs Perdana Menteri	10 Orang
3	Kabinet Halim	21 Januari 1950	6 September 1950	Abdul Halim	Perdana Menteri	15 Orang
4	Kabinet Natsir	6 September 1950	27 April 1951	Mohammad Natsir	Perdana Menteri	18 Orang
5	Kabinet Sukiman	27 April	3 April	Sukiman Wirjosandj	Perdana	15 Orang

⁶⁴ Wahyu Gunawan, *Op. cit*, hlm. 357.

	Suwirjo	1951	1952	ojo	Menteri	
6	Kabinet Wilopo	3 April 1952	30 Juli 1953	Wilopo	Perdana Menteri	18 Orang
7	Kabinet Ali Sastroamijoyo I	30 Juli 1953	12 Agustus 1955	Ali Sastroamijoyo	Perdana Menteri	20 Orang
8	Kabinet Burhanudin Harahap	12 Agustus 1955	24 Maret 1956	Burhanudin Harahap	Perdana Menteri	23 Orang
9	Kabinet Ali Sastroamijoyo I	24 Maret 1956	9 April 1957	Ali Sastroamijoyo	Perdana Menteri	25 Orang
10	Kabinet Djuanda	9 April 1957	10 Juli 1959	Djuanda	Perdana Menteri	24 Orang

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Demokrasi Liberal di Indonesia berlangsung 17 Agustus 1950 sampai tanggal 5 Juli 1959 yang disebut dengan sistem Parlementer. Landasan demokrasi liberal adalah UUDS 1945. UUDS 1945 menetapkan bahwa sistem pemerintahannya adalah sistem parlementer di mana kepala pemerintahan dikendalikan oleh perdana menteri, dan presiden hanya sebatas kepala negara serta memberikan kekuasaan kepada presiden untuk menunjuk formatur kabinet.⁶⁵ Sistem parlementer pada masa demokrasi liberal ini Presiden dan Wakil Presiden hanyalah sebagai simbol yang tidak memiliki fungsi pemerintahan sehari-hari. Namun, Presiden tetap

⁶⁵ Insan Fahmi Siregar, "Dinamika Demokrasi Di Indonesia Masa orde Lama: Studi Kasus Antara Sukarno Versus Masyumi", Paramita, Vol. 21, Nomor 1 Januari 2011, hlm. 26.

dapat menyetujui perdana menteri baru atau tetap dapat mengeluarkan dekrit.⁶⁶

Perdana Menteri yang menjabat sebagai kepala pemerintahan dan menjalankan roda pemerintahan sehari-hari serta memimpin kabinet disetujui oleh presiden. Kabinet keseluruhan maupun secara perorangan bertanggungjawab kepada DPR yang mempunyai hak untuk menjatuhkan kabinet secara seluruhnya ataupun memberhentikan menteri-menteri secara individual. Artinya yang mengangkat Perdana Menteri dan kabinet adalah DPR atas persetujuan Presiden.⁶⁷

Sistem politik pemerintahan pada masa ini mendorong lahirnya partai-partai politik sesuai dengan maklumat yang telah dikeluarkan oleh Wakil Presiden tentang anjuran untuk membentuk partai politik, karena sistem kepartaian menganut sistem multipartai. Akibat yang didapat dari pelaksanaan sistem politik demokrasi liberal yang mengikuti sistem pemerintahan gaya Eropa, oleh karena itu partai-partailah yang menjalankan pemerintahan melalui kekuasaannya di parlemen.

Dalam periode ini partai-partai politik berpeluang berkembang secara maksimal, peranan parlemen yang sangat tinggi, dan pelaksanaan Pemilu pertama pada tahun 1955 yang sangat

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 18.

⁶⁷ Beverly Evangelista, "Eksistensi Koalisi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Menurut UUD 1945", *Jurnal IUS*, Vol. 11, Nomor 5 Agustus 2014, hlm. 340.

demokratis. Tetapi kelemahan pada demokrasi parlementer adalah tidak adanya partai yang berkuasa mutlak sehingga yang terjadi adalah kondisi kabinet yang sangat rapuh yang mengakibatkan tidak berjalannya proses pembangunan.⁶⁸

Disamping itu, diterapkannya bentuk pemerintahan parlementer dan sistem politik yang mengiringinya pada tahun 1950-1959 membawa konsekuensi seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam tempo beberapa bulan. Akibatnya, birokrasi sangat terfragmentasi secara politik.⁶⁹

Sejak itu pemerintah silih berganti, Perdana Menteri/Kabinet datang dan pergi. Antara tahun 1950-1959 sudah terjadi 7 (tujuh) kali pergantian kabinet. Gonta-ganti kabinet dalam jangka waktu pendek ini akibat dari kondisi perpolitikan yang hiruk pikuk. Parlemen setelah pemilu pertama tahun 1955, diisi oleh partai-partai politik yang memiliki perbedaan ideologi tajam sehingga perubahan-perubahan konstelasi koalisi parlemen dengan segera mengakhiri legitimasi kabinet.⁷⁰ Pergantian kabinet pada masa sistem parlementer ini hampir setia tahun hingga berakhirnya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1959. Pergantian kabinet yang terjadi dalam waktu singkat ini menandakan lemahnya kekuatan kabinet sehingga dapat dikudeta atau dijatuhkan oleh partai atau orang lain.

⁶⁸ Himawan Indrajat, "Demokrasi Terpimpin Sebuah Konsepsi Pemikiran Soekarno Tentang Demokrasi", *Jurnal Sosiologi*, Vol 18, 2016, hlm. 54.

⁶⁹ Wayu Eko Yudiatmaja, "Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Vol 3, Nomor 1, 2015, hlm. 18.

⁷⁰ P Purwoko, *Op. cit*, hlm. 5.

Tabel 2.3
Kabinet Era Demokrasi Terpimpin (1959-1968)

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Anggota Kabinet
1	Kabinet Kerja I	10 Juli 1959	18 Februari 1960	Ir. Soekarno	Presiden/ Perdana Menteri	33 Orang
2	Kabinet Kerja II	18 Februari 1960	6 Maret 1962	Ir. Soekarno	Presiden/ Perdana Menteri	40 Orang
3	Kabinet Kerja III	6 Maret 1962	13 November 1963	Ir. Soekarno	Presiden/ Perdana Menteri	60 Orang
4	Kabinet Kerja IV	13 November 1963	27 Agustus 1964	Ir. Soekarno	Presiden/ Perdana Menteri	66 Orang
5	Kabinet Dwikora I	27 Agustus 1964	24 Februari 1966	Ir. Soekarnon	Presiden/ Perdana Menteri	110 Orang
6	Kabinet Dwikora II	24 Februari 1966	28 Maret 1966	Ir. Soekarnon	Presiden/ Perdana Menteri	132 Orang
7	Kabinet Dwikora III	28 Maret 1966	25 Juli 1966	Ir. Soekarno	Presiden/ Perdana Menteri	79 Orang
8	Kabinet Ampera I	25 Juli 1966	17 Oktober 1967	Jend. Soeharto	Ketua Presidium	31 Orang
8	Kabinet Ampera II	17 Oktober 1967	6 Juni 1968	Jend. Soeharto	Pjs. Soeharto	24 Orang

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Lahirnya kabinet era demokrasi terpimpin yaitu gagalnya usaha untuk kembali ke UUD 1945 dengan melalui Konstituante dan

rentetan peristiwa-peristiwa politik yang mencapai klimaksnya dalam bulan juni 1959, akhirnya mendorong Presiden Soekarno untuk sampai kepada kesimpulan bahwa telah muncul suatu keadaan kacau yang membahayakan kehidupan negara. Pada tanggal 5 Juli 1959 mengumumkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka sebuah sistem demokrasi terpimpin.

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Soekarno memimpin langsung pemerintahan. Dengan demikian, ia tidak hanya sebagai kepala negara, tetapi juga kepala pemerintahan. Untuk mengisi kekosongan kabinet, Presiden memberi nama kabinet itu adalah Kabinet Kerja.⁷¹ Salah satu penyebab terjadinya pergantian kabinet dimasa pemerintahan demokrasi terpimpin adalah konflik Mulai dari Kabinet Era Pra Perjuangan Kemerdekaan, Kabinet Demokrasi Parlemerter sampai Kabinet Era Demokrasi Terpimpin dijalankan oleh Soekarno selaku Presiden dan Mohmmad Hatta sebagai Wakil Presiden. Seiring perkembangan bangsa pada saat itu, pengangkatan kabinet selalu terjadi perubahan dan beberapa kali Indonesia bongkar-pasang sistem pemerintahan. Dimulai dari sistem Presidensial (1945-1949), Sistem Parlemerter (1949-1950), dan kembali ke Sistem Presidensial (1959-sekarang).⁷² Situasinya seperti tabel berikut:

⁷¹ Zulkarnain, "Ketatanegaraan Indonesia Pascakemerdekaan", Jurnal Sejarah Ketatanegaraan, Vol 1, Nomor 1, 2014, hlm. 14.

⁷² *Ibid*, hal. 18.

Tabel 2.4
Perkembangan Kabinet Indonesia Orde Lama (1949-1968)

No	Nama Kabinet	Periode	Konstitusi	Sistem Pemerintahan
1	Kabinet Era Perjuangan Kemerdekaan	18 Agustus 1945 - 20 Desember 1949	UUD 1945	Kabinet Presidensial
2	Kabinet Demokrasi Parlementer	20 Desember 1949-10 Juli 1959	UUD RIS 1949 UUDS 1950	Kabinet Parlementer
3	Kabinet Demokrasi Terpimpin	10 Juli 1959-6 Juni 1968	UUD 1945	Kabinet Presidensial

Sumber: Data diolah dari Penulis, 2020

2. Pengangkatan Menteri Negara di era Orde Baru

Pada tanggal 20 Februari 1967 terjadi penyerahan kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Soeharto melalui sidang istimewa MPRS. MPRS dalam ketetapannya No. XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan Soekarno dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat Presiden RI.⁷³ Pengangkatan menteri di era Orde Baru sangatlah berbeda Orde Lama.

⁷³Wayu Eko Yudiatmaja, *Op. cit.*, hlm. 19.

Tabel 2.5
Kabinet Pembangunan (1968-1998)

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Anggota Kabinet
1	Kabinet Pembangunan I	6 Juni 1968	28 Maret 1973	Jend. Soeharto	Presiden	24 Orang
2	Kabinet Pembangunan II	28 Maret 1973	29 Maret 1978	Jend. Soeharto	Presiden	24 Orang
3	Kabinet Pembangunan III	29 Maret 1978	19 Maret 1983	Soeharto	Presiden	32 Orang
4	Kabinet Pembangunan IV	19 Maret 1983	23 Maret 1988	Soeharto	Presiden	42 Orang
5	Kabinet Pembangunan V	23 Maret 1988	17 Maret 1993	Soeharto	Presiden	44 Orang
6	Kabinet Pembangunan VI	17 Maret 1993	14 Maret 1998	Soeharto	Presiden	43 Orang
7	Kabinet Pembangunan VII	14 Maret 1998	21 Mei 1998	Soeharto	Presiden	38 Orang

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

3. Pengangkatan Menteri Negara di era Reformasi

a. Pengangkatan Menteri Negara di era Presiden KH.

Abdurrahman Wahid (1999-2001)

Ketika Presiden Abdurrahman Wahid berkuasa tahun 1999 sampai tahun 2001 membentuk kabinet yang disebut Persatuan Nasional. Kabinet ini berkoalisi meliputi anggota berbagai partai politik antara lain PDI-P, PKB, Golkar, PPP, PAN, dan Partai Keadilan (PK), non partisipan dan juga TNI ada dalam

kabinet tersebut. Dalam menyusun kabinet Persatuan Nasional, pertimbangan kompromi partai politik lebih tinggi ketimbang pertimbangan profesional.⁷⁴ Kembalinya Indonesia kepada sistem multipartai berpengaruh terhadap hubungan politik-birokrasi di Indonesia karena partai politik mempunyai posisi tawar yang cukup kuat. Senada dengan pernyataan Purwanto dan Kumorotomo bahwa posisi partai politik yang menguat tercermin dalam susunan kabinet yang disusun oleh Presiden Abdurrahman Wahid yang dipilih oleh parlemen hasil multipartai pada tahun 1999.⁷⁵ Kabinet Persatuan Nasional yang dipimpin oleh Presiden Gusdur melakukan tiga kali *reshuffle* kabinet yakni pada tanggal 23 Agustus 2000, 1 Juni 2001 dan terakhir 12 Juni 2001.

Menurut Mirza Nasution menyatakan ketika menyusun Kabinet Persatuan Nasional memperhatikan suara partai lain. Posisi presiden sangat lemah tanpa memperhatikan kekuatan politik yang dominan di DPR.⁷⁶ Adanya partai politik yang berkoalisi dalam membentuk kabinet Abdurrahman Wahid tidak membicarakan keanggotaan kabinet dengan pimpinan partai yang berkoalisi, tetapi hanya mengambil unsur keanggotaan

⁷⁴ Rifki Asrof (dkk), "KH. Abdurrahman Wahid, Kepemimpinan, dan Politik", Artikel, 5 Juli 2019, hlm. 10.

⁷⁵ Wayu Eko Yudiantmaja, *Op. cit.*, hlm. 21.

⁷⁶ Mexsasai Indra, "Gagasan Penyederhanaan Jumlah Partai Politik Dihubungkan Dengan Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum, Vol 2, Nomor 2 2014, hlm. 2.

partai politik yang dipilih sesuai kehendak Gus Dur. Proses pengangkatan kabinet yang disusun tanpa mengajak pimpinan partai politik, sangat rentan terhadap guncangan (*political turmoil*).⁷⁷

Salah satu kasus yang terjadi di kabinet Gus Dur adalah diberhentikannya menteri negara BUMN Laksamana Sukardi, kader PDI- Perjuangan dan Memperindag Jusuf Kalla, kader Golkar. Kejadian itu menunjukkan, ingin dikuasai ole Presiden dengan menempatkan dua kepercayaanya yang tidak mempunyai pengalaman maupun kompetensi dikedua bidang tersebut, yakni Lektjen TNI Luhut B Pandjaitan yang berlatar belakang tentara dan Rozy Munir, pakar dibidang demografi dan kependudukan.

Implikasi politik dari pencopotan kedua menteri itu adalah merenggangnya hubungan antara presiden dan lembaga-lembaga legislatif yang dikuasai Partai Golkar, PDI-P, dan Poros Tengah. Menteri yang berasal dari non partai politik 16 orang sedangkan menteri partai politik 17 orang seperti tabel dibawah ini:

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 3.

Tabel 2.6
Kabinet Persatuan Nasional (1999-2001)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (bernama Menteri Koordinator Bidang Politik, Sosial dan Keamanan sejak perombakan I)	Wiranto	GOLKAR
		Surjadi Soedirdja	Profesional
		Susilo Bambang Yudhoyono	Profesional
		Agum Gumelar	Profesional
2	Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri	Kwik Kian Gie	PDIP
		Rizal Ramli	Profesional
		Burhanuddin Abdullah	Profesional
3	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan (digabungkan dengan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan sejak perombakan I)	Hamzah Haz	PPP
		Basri Hasanuddin	Profesional

4	Menteri Dalam Negeri (bernama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah sejak perombakan I)	Surjadi Soedirdja	GOLKAR
5	Menteri Luar Negeri	Alwi Abdurrahman Shihab	PKB
6	Menteri Pertahanan	Juwono Sudarsono	Profesional
		Mohammad Mahfud MD	Profesional
		Agum Gumelar	Profesional
7	Menteri Hukum dan Perundang-undangan (bernama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia sejak perombakan I)	Yusril Ihza Mahendra	PBB
		Baharuddin Lopa	Profesional
		Marsillam Simanjuntak	Profesional
		Mohammad Mahmud MD	Profesional
8	Menteri Keuangan	Bambang Sudibyo	PAN

		Prijadi Praptosuhardjo	Profesional
		Rizal Ramli	Profesional
9	Menteri Pertambangan dan Energi (bernama Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sejak perombakan I)	Susilo Bambang Yudhoyono	Profesional
		Purnomo Yusgiantoro	Profesional
10	Menteri Perindustrian dan Perdagangan	Muhammad Jusuf Kalla	GOLKAR
		Luhut Binsar Panjaitan	GOLKAR
11	Menteri Pertanian (bernama Menteri Pertanian dan Kehutanan sejak perombakan I)	Muhammad Prakosa	PDIP
		Bungaran Saragih	Profesional
12	Menteri Kehutanan dan Perkebunan (bernama Menteri Muda Kehutanan (menteri negara) sejak perombakan I)	Nur Mahmudi Ismail	Partai Keadilan
		Marzuki Usman	Profesional
13	Menteri Perhubungan	Agum Gumelar	Profesional

		Budi Mulyawan Suyitno	Profesional
14	Menteri Eksplorasi Laut (bernama Menteri Kelautan dan Perikanan sejak perombakan I)	Sarwono Kusumaatmadja	GOLKAR
		Rokhmin Dahuri	PDIP
15	Menteri Tenaga Kerja (bernama Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi sejak perombakan I)	Bomer Pasaribu	GOLKAR
		Al Hilal Hamdi	Profesional
16	Menteri Kesehatan	Achmad Sujudi	Profesional
17	Menteri Pendidikan Nasional	Yahya Muhaimin	Profesional
18	Menteri Agama	Muhammad Tholchah	PKB
19	Menteri Permukiman dan Pengembangan Wilayah Republik Indonesia (bernama Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah sejak perombakan I)	Erna Witoelar	Profesional

20	Menteri Negara Riset dan Teknologi	Muhammad A.S. Hikam	PKB
21	Menteri Negara Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah (bernama Menteri Negara Urusan Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah sejak perombakan I)	Zarkasih Nur	Profesional
22	Menteri Negara Lingkungan Hidup	Alexander Sonny Keraf	PDIP
23	Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia (digabungkan dengan Menteri Dalam Negeri sejak perombakan I)	Ryaas Rasyid	Profesional
24	Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian (bernama Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (menteri departemen) sejak perombakan I)	Hidayat Jaelani	Profesional
		I Gede Ardika	Profesional

25	Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (dibubarkan pada perombakan I)	Laksamana Sukardi	PDIP
		Rozi Munir	Profesional
26	Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga (dibubarkan pada perombakan I)	Mahadi Sinambela	GOLKAR
27	Menteri Negara Pekerjaan Umum (dibubarkan pada perombakan I)	Rozik Boedioro Soetjipto	Profesional
28	Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (merangkap Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional sejak perombakan I)	Khofifah Indar Parawansa	PPP
29	Menteri Negara Urusan Hak Asasi Manusia (digabungkan dengan Menteri Hukum dan Perundang-undangan sejak perombakan I)	Hasballah M. Saad	PAN

30	Menteri Negara Transmigrasi dan Kependudukan (digabungkan dengan Menteri Tenaga Kerja sejak perombakan I)	Al Hilal Hamdi	Profesional
31	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara	Freddi Numberi	Profesional
		Ryaas Rasyid	Profesional
		Marsillam Simanjuntak	Profesional
		Anwar Supriyadi	Profesional
32	Menteri Negara Masalah-Masalah Kemasyarakatan (dibubarkan pada perombakan I)	Dr. Anak Agung Gde Agung	Profesional
33	Menteri Muda Urusan Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia (dibentuk pada perombakan I)	Manuel Kaisiepo	PDIP
34	Menteri Muda Urusan Rekstrukturisasi Ekonomi Nasional (dibentuk pada	Cacuk Sudarjantoo	Profesional

	perombakan I dan dibubarkan pada perombakan II)		
--	---	--	--

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

b. Pengangkatan Menteri Negara di Era Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004)

Pada tanggal 23 Juli 2001 Megawati Soekarno dikukuhkan sebagai presiden dan sehari sesudahnya Hamzah Haz terpilih sebagai Wakil Presiden Indonesia. Megawati kemudian membentuk Kabinet Gotong Royong yang juga merupakan hasil koalisi dengan beberapa partai politik.⁷⁸ Kabinet ini berkoalisi dengan partai politik yaitu, PDI-P, Golkar, PPP, PKB, PAN, Partai Keadilan (PK) dan PBB serta Non-Partai.

Selama kabinet ini menjalankan amanah, Presiden Megawati Soekarnoputri tidak pernah melakukan perombakan kabinet. Hanya saja diakhir pemerintahannya salah satu menteri mengundurkan diri sehubungan dengan pencalonan di pemilihan presiden 2004. Susunan Kabinet Gotong-Royong yang berasal dari non partai politik berjumlah 17 orang sedangkan dari partai politik 16 orang seperti tabel berikut ini:

⁷⁸ Sukri Tamma dan Sakinah Nadir, "Koalisi Politik Di Indonesia Pasca Soeharto", *Jurnal Review Politik*, Vol 3, Nomor 2 Desember 2013, hlm. 268.

Tabel 2.7
Kabinet Gotong-Royong (2001-2004)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan	Susilo Bambang Yudhoyono	TNI/ABRI
		Hari Sabarno	TNI/ABRI
2	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	Muhammad Jusuf Kalla	Golkar
		Abdul Malik Fadjar	Non Partai
3	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Dorodjatun Kuntjoro Jakti	Independen
4	Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia	Yusril Ihza Mahendra	PBB
5	Menteri Pertahanan	H Matori Abdul Djalil	PKB
6	Menteri Dalam Negeri	Hari Sabarno	TNI/ABRI
7	Menteri Luar Negeri	Nur Hassan Wirujada	Non Partai
8	Menteri Kesehatan	Dr. dr. Achmad Sujudi, M.P.H	Non Partai
9	Menteri Pendidikan Nasional	Abdul Malik Fadjar	Independen
10	Menteri Sosial	Bachtiar Chamsyah	PPP

11	Menteri Agama	Said Aqil Husin Al Munawwar	Non Partai
12	Menteri Tenaga Kerja dan Trasmigrasi	Jacob Nuwa Wea	Independen
13	Menteri Keuangan	Boediono	Non Partai
14	Menteri Perindustrian dan Perdagangan	Rini Mariani Soemarno Soewandi	Non Partai
15	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Purnomo Yusgiantoro	Independen
16	Menteri Perhubungan	Agum Gumelar	TNI/ABRI
		Sunarno (plt)	Independen
17	Menteri Pertanian	Bungaran Saragih	Non Partai
18	Menteri Kehutanan	Mohammad Prakosa	TNI/ABRI
19	Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah	Sunarno	Independen
20	Menteri Kelautan dan Perikanan	Rokhmin Dahuri	PDIP
21	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara	Mohammad Feisal Tamin	Independen
22	Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata	I Gede Ardika	Independen

23	Menteri Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur	Manuel Kaisiepo	Non Partai
24	Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas	Kwik Kian Gie	PDIP
25	Menteri Negara Komunikasi dan Informasi	Syamsul Mu'arif	GOLKAR
26	Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara	Laksamana Sukardi	PDIP
27	Menteri Negara Riset dan Teknologi	Muhammad Hatta Rajasa	PAN
28	Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Alimarwan Hanan	PPP
29	Menteri Negara Pemberdayaan Wanita	Sri Redjeki Sumarjoto	GOLKAR
30	Menteri Negara Lingkungan Hidup	Nabiel Makarim	Independen

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

c. Pengangkatan Menteri Negara di Era Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014)

Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Muh. Jusuf Kalla yang memenangi pemilu langsung pada tahun 2004 merupakan pemerintahan pertama

produk pemilu hasil amandemen UUD 1945.⁷⁹ Koalisi partai politik SBY-JK putaran pertama yaitu, Demokrat, PBB dan PKP Indonesia. Pada putaran kedua mendapat tambahan dukungan dari PKS, PAN, Golkar dan PKB. Konsekuensinya kemenangan SBY-JK harus melaksanakan kontrak politik dengan partai pendukungnya melalui pembagian jatah kekuasaan sebagai balas jasa atas dukungan yang diberikan.⁸⁰ Menteri terdiri dari 17 dari partai politik, 4 dari militer, 4 dari birokrat, 6 dari profesional dan 5 dari kalangan akademisi. Dapat dilihat susunan kabinet tabel 8 sebagai berikut.

Tabel 2.8
Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2014)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	Laksamana TNI (purn) Widodo Adi Sutjipto	Independen
2	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Aburizal Bakrie	Golkar
		Boediono	Independen

⁷⁹ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi, *Op. cit.*, hlm.9.

⁸⁰ Aly Yusuf, "Evaluasi Pemerintahan SBY-KALLA", *The Indonesian Institute*, Juni 2005, hlm. 2-3.

		Sri Mulyani Indrawati (plt)	Independen
3	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	Alwi Shihab	PKB
		Aburizal Bakrie	Golkar
4	Menteri Sekretaris Negara	Yusril Ihza Mahendra	PBB
		Hatta Rajasa	PAN
5	Menteri Dalam Negeri	M. Ma'ruf	Demokrat
		Laksamana TNI (purn) Widodo Adi Sutjipto (plt)	Independen
		Mardiyanto	PDIP
6	Menteri Luar Negeri	Hassan Wirujada	Independen
7	Menteri Pertahanan	Juwono Sudarsono	Independen
8	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Hamid Awaluddin	Independen
		Mohammad Andi Mattalatta	Golkar
9	Menteri Keuangan	Jusuf Anwar	Independen
		Sri Mulyani Indrawati	Independen
10	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Purnomo Yusdiantoro	Independen

11	Menteri Perindustrian	Andung Nitimihardja	Independen
		Fahmi Idris	Golkar
12	Menteri Perdagangan	Mari Elka Pangestu	Independen
13	Menteri Pertanian	Anton Apriantono	PKS
14	Menteri Kehutanan	MS Kaban	PBB
15	Menteri Perhubungan	Hatta Rajasa	PAN
		Jusman Syafii Djamal	independen
16	Menteri Kelautan dan Perikanan	Freddy Numberi	Demokrat
17	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Fahmi Idris	Golkar
		Erman Suparno	PKB
18	Menteri Pekerjaan Umum	Tdjoko Kirmanto	Independen
19	Menteri Kesehatan	Siti Fadilah Supari	Independen
20	Menteri Pendidikan Nasional	Bambang Sudibyo	PAN
21	Menteri Sosial	Bachtiar Chamsyah	PPP
22	Menteri Agama	Muhammad Maftuh Basyumi	PKB

23	Menteri Kebudayaan dan Pariwisata	Jero Wacik	Demokrat
		Mohammad Nuh (Plt)	Independen
24	Menteri Komunikasi dan Informatika	Sofyan Djalil	Independen
		Mohammad Nuh	Independen
25	Menteri Negara Riset dan Teknologi	Kusmayanto Kadiman	Independen
26	Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Suryadharma Ali	PPP
		Mari Elka Pangestu (Plt)	Independen
27	Menteri Negara Lingkungan Hidup	Rachmat Witoelar	Golkar
28	Menteri Pemberdayaan Perempuan	Meuthia Hatta Swasono	PKPI
29	Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara	Taufik Effendy	Demokrat
		Widodo Adi Sutjipto (Plt)	Independen
30	Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal	Saifullah Yusuf	PKB
		Mohammad Lukman Edy	PKB
		Djoko Kimanto (Plt)	Independen

31	Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional	Sri Mulyani Indrawati	Independen
		Paskah Suzetta	Golkar
32	Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara	Soegiharto	Independen
		Sofyan Djalil	Independen
33	Menteri Negara Perumahan Rakyat	Muhammad Yusuf Asy'ari	PKS
34	Menteri Negara Pemuda dan Olahraga	Adhyaksa Daul	Independen

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Partai yang digunakan SBY-Kalla adalah prinsip koalisi, maka kekuasaan yang diraih pun harus di bagi sesuai dengan kontribusi yang diberikan. Meskipun proses pemilihan menteri dilakukan secara terbuka dan relatif demokratis namun realitasnya beberapa pihak yang kecewa. Antara lain, ketua umum Partai Bulan Bintang, SBY tidak menepati komitmennya atau janji yang memberikan jatah menteri yang sama kepada PKS, PAN, dan PKB padahal ketiga partai tersebut bukan pendukung utama.⁸¹

Pada Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) I, pilihan presiden untuk membentuk kabinet koalisi memang sebuah pilihan rasional dalam rangka menjaga stabilitas pemerintahan. Presiden

⁸¹ *Ibid*, hlm. 7.

ternyata tetap mempertahankan komposisi kabinetnya dengan 56% berasal dari Parpol dan tim suksesnya.⁸² Berikut susunan Kabinet Indonesia Bersatu hasil kompromi politik dengan partai pendukung SBY-Kalla.⁸³

Tabel 2.9
Hasil Kompromi Partai Politik Pendukung SBY-Kalla

No	Partai	Menteri	
		Jumlah	Persentase (%)
1	Partai Golkar	3	8,33
2	PKB	3	8,33
3	PPP	2	5,55
4	Partai Demokrat	2	5,55
5	PKS	3	8,33
6	PAN	2	5,55
7	PBB	2	5,55
8	PKPI	1	2,77
9	Mliler	4	11,11
10	Profesional	9	25,00
11	Akademisi	3	8,33
12	Birokrasi	2	5,55

Sumber: Aly Yusuf, 2015

⁸² Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi, *Op. cit.*, hlm. 21.

⁸³ Aly Yusuf, *Op. cit.*, hlm. 11-12.

Proporsi diatas menggambarkan, SBY-Kalla mengakomodir banyak partai, tidak hanya partai pendukung pada tahap pertama tetapi pendukung tahap keduanya diberikan jatah kabinet tanpa terkecuali.

Tabel 2.10
Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	Marsekal TNI (Purn.) Djoko Suyanto	Independen
2	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Hatta Rajasa	PAN
		Chairul Tanjung	Independen
3	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	Agung Laksono	Golkar
4	Menteri Sekretaris Negara	Letjen TNI (Purn.) Sudi Silalahi	Independen
5	Menteri Dalam Negeri	Gamawan Fauzi	Independen
6	Menteri Luar Negeri	Marty Natalegawa	Independen
7	Menteri Pertahanan	Purnomo Yusgiantoro	Independen
8	Menteri Hukum dan Hak Asasi	Patrialis Akbar	Independen

	Manusia	Amir Syamsuddin	Demokrat
9	Menteri Keuangan	Sri Mulyani Indrawati	Independen
		Agus Martowardojo	Independen
		Hatta Rajasa(Plt)	PAN
		Muhammad Chatib Basri	Independen
10	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Darwin Zahedy Saleh	Demokrat
		Jero Wacik	Independen
		Chairul Tanjung	Independen
11	Menteri Perindustrian	Muhammad Sulaeman Hidayat	Independen
12	Menteri Perdagangan	Mari Elka Pangestu	Independen
		Gita Wirjawan	Independen
		Bayu Krisnamurthi (Plt)	Independen
		Muhammad Lutfi	Independen
13	Menteri Pertanian	Suswono	PKS
14	Menteri Kehutanan	Zulkifli Hasan	PAN
		Chairul Tanjung	Independen
15	Menteri Perhubungan	Freddy Numberi	Demokrat
		Mayjen TNI (Purn.) Evert Ernest	Demokrat

		Mangindaan	
		Bambang Susantono (Plt)	Independen
16	Menteri Kelautan dan Perikanan	Fadel Muhammad	Golkar
		Sharif Cicip Sutarjo	Golkar
17	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Muhaimin Iskandar	PKB
		Armida Alisjahbana (Plt)	Independen
18	Menteri Pekerjaan Umum	Djoko Kirmanto	Independen
19	Menteri Kesehatan	Endang Rahayu Sedyaningsih	Independen
		Ali Ghufron Mukti (Plt)	Independen
		Nafsiah Mboi	Independen
20	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan	Mohammad Nuh	Independen
21	Menteri Sosial	Salim Segaf Al-Jufri	PKS
22	Menteri Agama	Suryadharma Ali	PPP
		Agung Laksono (Plt)	Golkar
		Lukman Hakim Saifuddin	PPP
23	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Jero Wacik	Independen
		Mari Elka Pangestu	Independen

24	Menteri Komunikasi dan Informatika	Tifatul Sembiring	PKS
		Djoko Suyanto	Independen
25	Menteri Riset dan Teknologi	Suharna Surapranata	PKS
		Gusti Muhammad Hatta	Independen
26	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Syarifuddin Hasan	Demokrat
		Muhammad Lutfi (Plt)	Independen
27	Menteri Lingkungan Hidup	Gusti Muhammad Hatta	Independen
		Balthasar Kambuaya	Independen
28	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Linda Amalia Sari	Independen
29	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	E.E. Mangindaan	Demokrat
		Azwar Abubakar	PAN
30	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Helmy Faishal Zaini	PKB
		Armida Alisjahbana	Independen
31	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Armida Alisjahbana	Independen

32	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Mustafa Abubakar	Independen
		Dahlan Eskan	Independen
33	Menteri Perumahan Rakyat	Suharso Monoarfa	PPP
		Djan Faridz	PPP
34	Menteri Pemuda dan Olahraga	Andi Mallarangeng	Demokrat
		Agung Laksono (Plt)	Golkar
		Roy Suryo	Demokrat

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Pada Pemilihan Presiden (Pilpres), pasangan SBY-Boediono keluar sebagai pemenang dengan meraih suara terbanyak 73.874.562 (60,80%).⁸⁴ Koalisi pemerintahan KIB Jilid II didukung oleh enam parpol; Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB dan PPP yang mendapatkan kompensasi dari posisi dukungan mereka kepada pemerintahan terpilih. Kompensasi tersebut adalah bentuk mendapatkan jatah menteri di dalam kabinet, yang kemudian dinamakan Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB II). Sama seperti pilpres sebelumnya, pasca pilpres 2009 juga peta koalisi mengalami perubahan. Misalnya, partai Golkar yang awalnya tidak mendukung pasangan SBY-Boediono, pasca pilpres berubah haluan menjadi bagian pemerintahan. Partai-partai yang

⁸⁴ Lili Romli, "Koalisi Konflik Internal Partai Politik Pada Era Reformasi", *Jurnal Politica*, Vol 8, Nomor. 2, 2 November 2017. hlm 101-102.

bergabung dalam pemerintah tersebut mendapat kursi menteri di Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II.⁸⁵ Proses pembentukan kabinet sempat diwarnai oleh tarik-menarik kepentingan politik antara Presiden dan Partai Mitra Koalisinya. Dibawah ini adalah gambaran penyebaran menteri unsur parpol dan Profesional dalam KIB Jilid II Pasca *Reshuffle*.

Tabel 2.11
Unsur Parpol dan Profesional Pasca *Reshuffle*

No	Unsur	Jumlah
1	Profesional (non parpol)	15
2	Parta Golkar	2
3	Partai Demokrat	5
4	PKS	3
5	PPP	2
6	PKB	2
7	PAN	3
8	Tim Sukses SBY-JK	2
	TOTAL	34

Sumber: *Fajlurrahman Jurdi & Wiwin Suwandi, 2017*

Dari data tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah menteri 34 kementerian. Dapat dilihat sangat jelas persentase jumlah menteri yang berasal dari partai politik dengan jumlah 17 kementerian dan 15 orang dari kalangan profesional, kemudian

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 102.

ditambah 2 menteri dari team sukses SBY-Boediono. Maka perbandingan unsur parpol KIB I dengan KIB II adalah 19-15. Dimana angka tersebut Kabinet Indonesia Bersatu tetap konsisten dalam menjalankan roda pemerintahan dari kalangan profesional/karir dan partai politik itu sendiri.

Menurut Nusa Bakti mengkritik pola reshuffle yang dilakukan presiden. Ia menilai jika reshuffle hasilnya samimawon alias sama saja dengan reshuffle kabinet pada periode sebelumnya.⁸⁶ Senada dengan yang dinyatakan Kumorotomo bahwa meskipun pemilihan dan pengangkatan para menteri-menterinya merupakan hak konstitusional presiden yang dijamin oleh konstitusi, akan tetapi SBY tidak bisa obyektif dalam menetapkan susunan kabinetnya. Politik “balas budi” harus dilakukan dengan mengangkat orang-orang dari partai politik yang telah berkoalisi dengan partainya ketika pemilu putaran kedua diselenggarakan.⁸⁷

d. Pengangkatan Menteri Negara di Era Presiden Joko Widodo

Pemilihan presiden tahun 2014 terdapat dua pasangan calon presiden dan wakil presiden, Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dan Jokowi-JK. Pilpres 2014 dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan suara terbanyak 70.997.850

⁸⁶ Fajlurrahman Jurdi dan Wiwin Suwandi, *Op. cit.*, hlm. 169.

⁸⁷ Wayu Eko Yudiantama, *Op. cit.*, hlm. 23.

(53,15%). Pendukung partai politik yakni PDIP, PKB, Partai Nasdem, Partai Hanura dan non-partai dengan sebutan sebagai koalisi Indonesia Hebat (KIH).⁸⁸ Susunan kabinet seperti tabel dibawah ini.

Tabel 2.12
Kabinet Kerja I (2014-2019)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	Tedjo Edhy Purdijatno	Nasdem
		Luhut Binsar Panjaitan	Golkar
		Wiranto	Hanura
2	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Sofyan Djalil	Independen
		Darmin Nasution	Independen
3	Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya	Indroyono Soesilo	Independen
		Rizal Ramli	Independen
		Luhut Binsar Panjaitan	Golkar
4	Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	Puan Maharani	PDIP
		Darmin Nasution (Plt)	Independen

⁸⁸ Lili Romli, *Op. cit.*, hlm. 102.

5	Menteri Sekretaris Negara	Pratikno	Independen
6	Menteri Dalam Negeri	Tjahjo Kumolo	PDIP
7	Menteri Luar Negeri	Retno Lestari Priansari Marsudi	Independen
8	Menteri Pertahanan	Ryamizard Ryacudu	Independen
9	Menteri Hukum dan Asasi Manusia	Yasonna Laoly	PDIP
		Tjahjo Kumolo (Plt)	PDIP
10	Menteri Keuangan	Bambang Brodjonegoro	Independen
		Sri Mulyani Indrawati	Independen
11	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Sudirman Said	Independen
		Arcandra Tahar	Independen
		Luhut Binsar Panjaitan (Plt)	Golkar
		Ignasius Jonan	independen
12	Menteri Perindustrian	Saleh Husin	Hanura
		Airlangga Hartarto	Golkar
13	Menteri Perdagangan	Rachmad Gobel	Independen
		Thomas Trikasih Lembong	Independen
		Enggartiaso Lukita	Nasdem

14	Menteri Pertanian	Amran Sulaiman	Independen
15	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Siti Nurbaya Bakar	Nasdem
16	Menteri Perhubungan	Ignasius Jonan	Independen
		Budi Karya Sumadi	Independen
17	Menteri Kelautan dan Perikanan	Susi Pudjiastuti	Independen
18	Menteri Ketenagakerjaan	Hanif Dhakiri	PKB
19	Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	Marwan Ja'far	PKB
		Eko Putro Sandjojo	PKB
20	Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Basuki Hadimuljono	Independen
21	Menteri Kesehatan	Nila Djuwita Anfasa Moeloek	Independen
22	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan	Anies Rasyid Baswedan	Independen
		Muhadjir Effendy	Independen
23	Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	Mohammad Nasir	Independen
24	Menteri Sosial	Khofifah Indar Parawansa	PKB
		Idrus Marham	Golkar

		Agus Gumiwang Kartasasmita	Golkar
25	Menteri Agama	Lukman Hakim Saifuddin	PPP
26	Menteri Pariwisata	Arief Yahya	Independen
27	Menteri Komunikasi dan Informatika	Rudiantara	Independen
28	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Anak Agung Gede Ngurah Puspayoga	PDIP
29	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Yohana Yembise	Independen
30	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Yuddy Chrisnand	Hanura
		Asman Abnur	PAN
		Syafruddin	Independen
31	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Andrinof Chaniago	Independen
		Sofyan Djalil	Independen
		Bambang Brodjonegoro	Independen
32	Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional	Ferry Mursyidan Baldan	NasDem
		Sofyan Djalil	Independen
33	Menteri Badan Usaha Milik	Rini Mariani Soemarno Soewandi	Independen

	Negara		
34	Menteri Pemuda dan Olahraga	Imam Nahrawi	PKB
		Hanif Dhakiri (Plt)	PKB

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Dalam pengangkatan Kabinet Kerja Jokowi-JK adanya pengaruh dari ketua umum partai koalisi yang bergabung dengan pengusung dalam mendukung jalannya pemerintahan. Komposisi kabinet kerja Jokowi-JK periode 2015-2009 terdiri dari 34 menteri yang diisi oleh 16 dari elit partai politik dan 18 dari profesional.⁸⁹ Komunikasi politik partai pengusung Jokowi-JK , berjalan dengan efektif sehingga meleburnya beberapa partai yang mendukung partai pengusung antara lainnya, PKB, Hanura dan Nasdem tergabung dalam (KIH).

Menurut Rauf menyatakan bahwa komunikasi sebagai sebuah kegiatan politik yaitu penyampaian pesan-pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain.⁹⁰ Sehingga dari kasus diatas dapat dijelaskan bahwa terbentuknya Koalisi Indonesia Hebat merupakan hasil dari komunikasi politik yang dijalankan oleh Jokowi-JK, dengan sistem bagi-bagi kursi

⁸⁹ Mikael Loi, "Politisasi Kabinet Kerja Indonesia Hebat Jokowi-JK", Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, Vol 5, Nomor 1, 2016, hlm. 20.

⁹⁰ *Ibid*, hlm. 20.

dikabinet kepada partai pendukung pemerintahan seperti tabel sebagai berikut.⁹¹

Tabel 2.13
Pembagian Kursi Menteri Pendukung Jokowi-JK

No	Partai Pendukung	Menteri Di Kabinet
1	PDIP	5
2	Partai Nasdem	3
3	PKB	4
4	Partai Hanura	1
5	PPP	1
6	PAN	1
7	Partai Golkar	1
8	PKPI	1
	Jumlah	16

Sumber: Data diolah dari Penulis, 2020

⁹¹ Lili Romli, *Op. Cit*, 217-218.

Tabel 2.14
Kabinet Indonesia Maju (2019-2024)

No	Kementerian	Nama Menteri	Unsur (Parpol/Profesional)
1	Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	Mahfud MD	Independen
2	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Airlangga Hartarto	Golkar
3	Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	Muhadjir Effendy	Independen
4	Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi	Luhut Binsar Panjaitan	Independen
5	Menteri Sekretaris Negara	Pratikno	Independen
6	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Suharso Monoarfa	PPP
7	Menteri Dalam Negeri	Tito Karnavian	Independen
8	Menteri Luar Negeri	Retno Lestari Priansari Marsudi	Independen

9	Menteri Pertahanan	Prabowo Subianto	Gerindra
10	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Yasonna Laoly	PDIP
11	Menteri Komunikasi dan Informatika	Johnny G.Plate	NasDem
12	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Tjahjo Kumolo	PDIP
13	Menteri Keuangan	Sri Mulyani Indrawati	Independen
14	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Erick Thohir	Independen
15	Menteri Perindustrian	Agus Gumiwang Kartasasmita	Golkar
16	Menteri Perdagangan	Agus Suparmanto	PKB
17	Menteri Pertanian	Syahrul Yasin Limpo	NasDem
18	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Teten Masduki	Independen
19	Menteri Riset dan Teknologi/Kepala Badan Riset dan Inovasi Nasional	Bambang Brodjonegoro	Independen
20	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Wisnutama Kusubandio	Independen
21	Menteri Tenaga Kerja	Ida Fauzia	PKB

22	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Arifin Tasrif	Independen
23	Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Basuki Hadimuljono	Independen
24	Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional	Sofyan Djalil	Independen
25	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Siti Nurbaya	NasDem
26	Menteri Perhubungan	Budi Karya Sumadi	Independen
27	Menteri Kelautan dan perikanan	Edhy Prabowo	Gerindra
28	Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	Abdul Halim Iskandar	PKB
29	Menteri Kesehatan	Terawan Agus Putranto	Independen
30	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan-PendidikanTinggi (Dikti)	Nadiem Makarim	Independen
31	Menteri Sosial	Juliari P Batubara	PDIP
32	Menteri Agama	Fachrul Razi	Independen
33	Menteri Pemberdayaan	I Gusti Ayu Bintang Darmawati	Independen

	Perempuan dan Perlindungan Anak		
34	Menteri Pemuda dan Olahraga	Zainudin Amali	Golkar

Sumber: Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, 2020

Berdasarkan tabel diatas bahwa penyusunan komposisi Kabinet Jokowi-Ma'ruf merupakan berasal dari partai politik dengan jumlah 15 orang, profesional 19 orang dan tim sukses 9 orang. Adapun partai politik yang mengusung adalah PDI-P, Golkar, PPP, NasDem, PKB dan Gerindra.

C. Analisis Eksistensi Hak Konstitusional Presiden dalam Pengangkatan Menteri Negara.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan pada sub bab sebelumnya, ditemukan banyak kasus, mulai pada orde lama, orde baru sampai orde reformasi bahwa pengangkatan menteri Negara banyak mengalami anomali. Menurut analisis penulis, hal ini disebabkan oleh sisi subyektivitas presiden dan dukungan partai politik terhadap presiden di parlemen. Pada konteks dukungan politik terhadap presiden kuat, hal itu terlihat dengan kasat mata bahwa partai-partai yang tergabung dalam koalisi adalah untuk mencari posisi jabatan dalam pemerintahan, mewujudkan kebijakan sesuai kepentingan partai, keuntungan pribadi dan finansial.

Jika dicermati Pasal 6A ayat 2 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh

partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Indonesia mengenal sistem pemilu multipartai sehingga akan sulit bagi partai politik untuk memenuhi syarat dalam mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa berkoalisi. Oleh karena itu, tentu saja dukungan partai politik yang diberikan tidak diberikan secara cuma-cuma. Pada akhirnya posisi untuk menjadi menteri dijadikan sebagai objek transaksi politik antar pimpinan partai sebagai imbalannya. Pengangkatan menteri negara merupakan hak konstitusional presiden yang diatur dalam Pasal 17 UUD NRI 1945.

Undang-Undang Kementerian No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Menteri Negara yang selanjutnya disebut menteri adalah pembantu presiden yang memimpin kementerian. tentang Pengangkatan, Pembubaran, dan Perubahan Kementerian. Namun hak itu hanya tulisan diatas kertas putih sebagai legitimasi negara hukum.