

PEMBENTUKAN KABINET BERDASARKAN KOALISI PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIALISME

Else Suhaimi

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang

E-mail: elsehadi@gmail.com

Abstract

The presidential system is a system of government characterized by the direct election of the president, which seeks to ensure a balance between executive and legislative powers. In this system, political parties play a strategic role in nominating presidential candidates who will compete in the election. However, this role is constrained by the requirement to meet the electoral threshold, commonly referred to as the presidential threshold. To fulfill this threshold requirement, political parties often form coalitions with other parties. Within such coalitions, political agreements are made, one of which commonly concerns the allocation of ministerial positions in the cabinet. Based on his prerogative rights, the president subsequently forms the cabinet in accordance with these coalition agreements. This practice represents a form of political party intervention in government affairs and is inconsistent with the spirit of a pure presidential system. On the other hand, it is evident that each year a significant number of ministers are implicated in corruption, collusion, and nepotism (KKN) cases, with the number continuing to increase. Along with the development of the rule of law concept, the exercise of presidential prerogative powers in several countries has undergone a shift. Although the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia were intended to establish a pure presidential system, what has emerged in practice resembles a quasi-presidential system. In a presidential system, the president's prerogative in appointing ministers, when based on political agreements within nomination coalitions, may be interpreted as political party interference in governance, which is inconsistent with presidential principles. In accordance with the rule of law, prerogative rights should be exercised based on fundamental principles and regulatory frameworks governing cabinet formation and ministerial appointments.

Keywords: cabinet formation; prerogative rights; political party coalitions.

Abstrak

Sistem presidensialisme merupakan sistem pemerintahan yang bercirikan Pemilihan presiden secara langsung, yang menginginkan adanya keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Selain itu bagi partai politik sangat strategis untuk menempatkan calon presiden yang akan dipertaruhkan, akan tetapi peran tersebut terkendala dengan harus lolos ambang batas suara atau presidensial threshold. Untuk memenuhi ambang batas sesuai presidensial threshold dengan melakukan koalisi dengan partai politik lain. Dalam koalisi tersebut ada kesepakatan-kesepakatan politik, salah satu isinya adalah mengenai kuota para menteri yang akan duduk di kabinet. Atas dasar hak prerogatif tersebut, presiden menyusun kabinet dengan berdasarkan kesepakatan koalisi, dan ini merupakan salah satu bentuk intervensi dari partai politik terhadap pemerintah dan tidak sesuai dengan semangat presidensial. Di sisi lain, setiap tahun bisa dipastikan ada pejabat menteri banyak yang tertangkap atau terjerat kasus KKN yang jumlahnya semakin bertambah. Seiring berkembangnya konsep negara hukum di beberapa Negara hak prerogatif tersebut telah mengalami pergeseran. Amandemen UUD 1945 menghendaki sistem presidensialisme murni, namun yang terjadi adalah presidensialisme semu. Dalam sistem presidensial, hak prerogatif presiden pada pengangkatan menteri berdasarkan perjanjian politik dalam koalisi pencalonan dapat diartikan adanya campur tangan partai politik dalam pemerintahan dan ini tidak sesuai dengan sistem

presidensil. Sesuai dengan prinsip negara hukum hak prerogatif dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip dasar dan regulasi tentang pembentukan kabinet dan pengangkatan menteri.

Kata Kunci: pembentukan kabinet; hak prerogative; koalisi partai politik.

PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 melalui proses amandemen merupakan tonggak awal perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Semua memahami bahwa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan konstitusi tertulis Negara Republik Indonesia yang mengatur prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan Negara Republik Indonesia. Prinsip tersebut di antaranya adalah Indonesia adalah Negara hukum. Prinsip ini mengandung makna hukum merupakan standar utama bagi siapapun baik itu individu, masyarakat ataupun Negara atau penyelenggara Negara dalam melakukan apapun tindakan harus berdasarkan pada hukum.

Prinsip selanjutnya adalah Indonesia merupakan Negara kesatuan, yang mengandung makna hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa di Negara Republik Indonesia yang disebut dengan istilah pemerintah pusat. Pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia berada di ibu kota negara dan menaungi seluruh wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke sebagai satu kesatuan.

Untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan yang demokratis maka setiap lima tahun dilakukan pergantian presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pasangan Calon presiden dan wakil presiden tersebut diusung atau dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah lolos *presidential threshold* atau ambang batas pencalonan.

Ambang batas dalam *presidential threshold* ini telah terjadi sejak Pilpres tahun 2009-2024. Dalam kurun waktu tersebut partai politik berupaya untuk mencalonkan calon presiden melalui mekanisme koalisi untuk memenuhi persyaratan 20% suara di parlemen sehingga untuk memenuhi angka tersebut maka partai politik harus berkoalisi.

Selama ini koalisi yang dibangun memiliki kesepakatan-kesepakatan politik tertentu yang dituliskan ataupun tidak dituliskan dan selama inipun presiden dan wakil presiden terpilih berkomitmen untuk memenuhi kesepakatan dalam koalisi tersebut, salah satu kesepakatan politik tersebut berkaitan dengan kuota

Else Suhaimi, Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik dalam Sistem Presidensialisme, Halaman 117-133

menteri yang masuk dalam kabinet. Pertanyaannya adalah apakah kesepakatan koalisi tersebut telah sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial? Perlukah dibuatkan regulasi pengangkatan menteri ini?

Banyak kasus korupsi selama ini hampir semuanya dilakukan oleh pejabat publik dan elit partai politik dan ini telah menjadi " *lingkaran setan*". Semua upaya regulasi dilakukan untuk menjerat sang koruptor, tetapi seperti cendawan di musim hujan senantiasa tumbuh berkembang. Sosok pribadi yang baik dan berintegritas, bermoral dan bermartabat ketika sudah masuk dalam kabinet atau jabatan publik maka dapat berubah sangat drastis. Kealiman pribadi runtuh karena lingkaran tersebut.

Dalam UU No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara secara umum Undang-undang tersebut belum menyentuh substansi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipungkiri adanya stagnasi kinerja pemerintahan sehingga ukuran kinerja para menteri tidak dapat terukur pasti. Untuk

mengatasi ini presiden melakukan *reshuffle* kabinet. *Reshuffle* cabinet inipun sangat politis dan tidak transparan sehingga hanya dapat memperhambat jalannya kinerja sistem pemerintahan.

Sistem pemerintahan *presidensial* di Indonesia, presiden memiliki hak *prerogatif* presiden dalam pembentukan kabinet. Selama ini pola pembentukan kabinet didasarkan pada kesepakatan koalisi partai politik pengusungan calon presiden dan wakil presiden pada saat pemilihan umum presiden. Seiring berjalan waktu banyak kasus-kasus korupsi yang terjadi di pemerintahan. Hal ini menimbulkan pertanyaan tersendiri bagaimana seharusnya pembentukan kabinet berdasarkan hak prerogatif menurut prinsip *sistem presidensialisme*?

PEMBAHASAN

A. Kekuasaan Presiden Setelah Amandemen UUD 1945

Reformasi yang terjadi pada 1998 telah membawa perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. perubahan pertama pada kedudukan presiden. Menurut Swart (1991), pakar hukum

tata negara Inggris menyebutkan bahwa kedudukan presiden sebagai posisi elektif yang paling berkuasa di dunia, presiden menjadi manifestasi dari kedaulatan rakyat, untuk itu Presiden tidak lagi dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), akan tetapi presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sebagaimana diatur Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pemilihan umum merupakan perwujudan demokrasi melibatkan rakyat secara langsung dalam proses pergantian pemerintahan. Pemilihan juga menguatkan institusi kepresidenan dan cek and balances antar kekuasaan eksekutif dan legislatif (Asshiddiqie, 2022:8).

Dalam Pasal 6A tersebut pasangan presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan memperoleh suara lebih dari 50% dari total suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi. Penetapan pasangan yang mendapatkan suara

terbanyak dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mengungkapkan pemilihan presiden dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Selama kurun waktu 1971-1998 pemilihan presiden dilakukan pemilihan tidak langsung yaitu pemilihan dilakukan oleh MPR. Pemilihan presiden oleh MPR telah mengantarkan dan mempertahankan kedudukan presiden Soeharto bertahan hingga 32 tahun. Masa jabatan yang sangat panjang ini memberikan dampak dan kegelisahan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. kegelisahan ini akhirnya diwujudkan dalam bentuk reformasi 1998. Salah satu tuntutan reformasi yaitu amandemen atau perubahan terhadap UUD 1945. Karena kelanggaran kekuasaan Presiden Soeharto salah satu penyebabnya adalah UUD 1945 tidak mampu menghadapi perubahan masyarakat lokal, nasional dan global (internasional).

Dengan amandemen atau perubahan tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara karena kewenangannya memilih dan mengangkat presiden dilakukan oleh

rakyat secara langsung dalam Pemilihan umum presiden untuk itu presiden tidak lagi berkedudukan sebagai mandataris MPR berubah menjadi mandataris rakyat.

Sebagai mandataris rakyat maka menjadi kewajiban presiden untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang memilihnya. Juga sebagai mandataris rakyat, kedudukan presiden sangat kuat sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagaimana pendapat Rod Hague, presiden yang dipilih oleh rakyat memiliki kewenangan untuk mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait. Selain itu presiden dengan dewan perwakilan sama-sama memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan, dan tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

B. Hak Prerogatif Presiden Tidak Mutlak

Hak prerogatif merupakan hak presiden untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tanpa perlu meminta pertimbangan/pendapat dari lembaga lain. Terkait ini terdapat dua perbuatan hukum presiden yaitu ‘melakukan’ dan ‘tidak melakukan’.

Sebagai negara hukum maka semua perbuatan hukum presiden tersebut berdampak pada hukum.

Dalam sejarah ketatanegaraan dunia/global muncul *hak prerogatif* sebagai sisa-sisa kejayaan mas otoritarianisme sebelum era pencerahan setelah munculnya konsep Negara hukum. Maka sebagai pranata hukum, hak prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris, yaitu kala Raja John bertahta pada 15 Juni 1215 mengadakan perubahan dengan meratifikasi Magna Charta yang memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi. Akibat dari ratifikasi tersebut kekuasaan raja/ratu Inggris semakin mengecil. Semua perubahan tersebut dituangkan dalam undang-undang. Dengan demikian Hak prerogatif merupakan kekuasaan yang masih tersisa di tangan raja/ratu Inggris dan tidak diatur undang-undang misalnya sekarang menganugerahkan gelar kebangsawanan kepada seseorang.

¹

Selanjutnya Dicey mengatakan bahwa prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi raja/ratu yang

¹ Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Hukum*, 8, no.18 (2021) 3.

secara hukum dibiarkan dan dijalankan oleh raja/ratu dan para menteri secara terus menerus. Menurut Dicey prerogatif disebut kekuasaan diskresi karena tindakan raja/ratu dan pejabat Negara lainnya secara hukum dibenarkan walaupun tidak didasarkan pada suatu ketentuan undang-undang. Kekuasaan prerogatif bersumber pada sistem *common law* yaitu hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim.

Sistem konstitusi Amerika, kekuasaan eksekutif dinyatakan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar (UUD) atau Undang-Undang (UU). Sedangkan hak prerogatif yang bersifat mutlak telah ditolak oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat. Dengan ini maka hak prerogatif tersebut harus dibatasi oleh Undang-undang. Sedangkan Di Inggris dan Canada masih mempunyai beberapa prerogatif raja, akan tetapi jika parlemen menghendaki dengan undang-undang hak prerogatif dapat dibatalkan. Sedangkan di Perancis semua kewenangan yang tidak termasuk kewenangan legislatif menjadi kewenangan eksekutif untuk mengaturnya. Jadi kekuasaan eksekutif Perancis telah menarik *residuary*

authority atau kekuasaan yang selebihnya ke bawah kekuasaan konstitusionalnya untuk menjamin pelaksanaan undang-undang seperti yang ditetapkan oleh UUD yang lalu.²

Selanjutnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesi, hak prerogatif dimiliki oleh presiden sejak awal kemerdekaan atau sejak UUD 1945 disahkan dan dijalankan. Rumusan hak prerogatif ini berasal dari kedudukan presiden sebagai kepala Negara dan sebagai kepala pemerintahan.

Presiden memiliki kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan pemerintahan (Pasal 4), berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menetapkan peraturan, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara; Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang, Presiden mengangkat duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan Dewan

² Ni'matul Huda

Else Suhaimi, Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik dalam Sistem Presidensialisme, Halaman 117-133

Perwakilan Rakyat. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 15; Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang, Pasal 16 ; Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang, Pasal 17; (1) presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara, (2) menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden, (3) setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, (4) pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Dari rumusan di atas bahwa UUD 1945 hanya merinci kewenangan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sedangkan sebagai kepala Negara tidak diatur rinci. Jika merujuk kepada pendapat Dicey di atas bahwa prerogatif adalah kekuasaan residu/diskresi maka sebagai kepala

Negara, presiden memiliki hak prerogatif dan kekuasaan diskresi.

Menurut pendapat Moh. Mahfud MD, pemberian hak prerogatif untuk melakukan hal-hal tertentu bagi presiden merupakan konsekuensi Negara hukum material (*welfare state*) dan penunjukan presiden sebagai mandataris MPR. Dalam konsep *welfare state* fungsi dan tugas pemerintah menjadi sangat luas sehingga tidak lagi sekedar melaksanakan undang-undang melainkan melakukan berbagai hal menurut kreasi dan kewenangannya sendiri. Tugas pokok pemerintah dalam Negara hukum material adalah membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang. Untuk itu maka dilahirkanlah kewenangan *freies ermessen*, yaitu kewenangan pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat. Bentuk intervensi ini antara lain membuat membuat aturan sederajat dengan undang-undang tanpa persetujuan parlemen (yaitu Perppu), membuat penafsiran sendiri atas undang-undang.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Buana Ilmu Populer, 2007) 388.

Else Suhaimi, Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik dalam Sistem Presidensialisme, Halaman 117-133

Untuk itu seyogyanya dalam pengangkatan Menteri atau reshuffle Menteri, memperhatikan prosedur yang layak dengan melakukan *fit and proper test*

C. Kabinet Atas Dasar Koalisi dalam Sistem Presidensial Semu

Terjadinya reformasi tahun 1998 telah membuka kran demokrasi seluas-luasnya. Dengan banyaknya berdiri parpol-parpol sebagai perwujudan kekuatan politik Masyarakat. Parpol tersebut telah mengakibatkan sistem multipartai. Kran demokrasi ini merupakan suatu yang alamiah dalam negara demokrasi. Kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai menimbulkan komplikasi sulitnya membangun koalisi antar partai politik, sehingga menyebabkan presiden berpotensi akan berseberangan dengan kepentingan partai politik. Hal ini karena presiden yang terpilih belum tentu dapat diterima oleh anggota legislatif yang juga dipilih oleh rakyat.

4

Dari ketentuan di atas bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pilpres. Pasangan calon

presiden dan calon wakil presiden dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat memiliki minimal 20 persen suara di parlemen. Bagi partai politik yang memiliki suara di parlemen minimal 20 persen dapat mengusulkan sendiri calon presiden dan calon wakil presiden, sedangkan bagi partai politik yang tidak memiliki 20 persen suara maka dapat mengusulkan calon dengan mekanisme gabungan partai politik atau berkoalisi.

Koalisi pengusulan pasangan calon presiden telah terjadi sejak pilpres tahun 2004. Koalisi yang dibangun berada pada keadaan legislatif lebih dominan daripada eksekutif akan muncul jika presiden terpilih dari partai minoritas, maka pilihan terbaik bagi presiden adalah mendistribusikan jabatan menteri kepada partai-partai politik demi untuk mengumpulkan dukungan dari parlemen. Pembentukan koalisi ini telah terbukti dapat mengurangi kebuntuan-kebuntuan dalam pemerintahan dan menjadikan roda pemerintahan berjalan dengan tenang tanpa gangguan. Hal ini sebagaimana telah dilakukan oleh pemerintahan era

⁴ Jimly Asshiddiqie

Megawati pada tahun 2002-2004, SBY pada tahun 2004-2009⁵

Selain itu koalisi partai politik dalam sistem presidensial diprediksi rapuh karena beberapa factor antar lain; pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah, sehingga kemungkinan akan munculnya presiden terpilih dengan dukungan minoritas di parlemen cukup besar. Kedua, tidak nampaknya komitmen antara individu untuk mendukung kesepakatan yang telah dirundingkan menjadi problematika tersendiri. Perluasan portofolio kabinet tidak dapat selalu diartikan sebagai dukungan untuk presiden terpilih yang berbeda dengan sistem parlementer. Dan yang ketiga adalah adanya jarak antara partai politik dengan pemerintah.⁶

Koalisi yang dibangun selama ini belum mengarah pada penguatan sistem presidensial. Sifat dan makna serta tujuan koalisi belum memiliki kejelasan, sehingga menuai kritikan

dari berbagai pihak. Hatta Radjasa, ketua umum Partai Amanat Nasional (PAN) menjelaskan bergabungnya PAN ke dalam koalisi dengan Partai Demokrat pada tahun 2009 merupakan Upaya untuk membentuk sebuah pemerintahan yang terpercaya dan bermartabat. Sedangkan menurut Golkar dan PKS memperkenalkan istilah “koalisi konstruktif”. Istilah ini mengemuka seiring mereka kerap mengkritik pemerintah dalam kasus dana talangan bank Century⁷.

Sedangkan menurut para kritikus Tanuwijaya bahwa makna partai koalisi dan partai oposisi belum jelas, dan dasar koalisi bagi dukungan terhadap pemerintah lebih karena tujuan sempit partisan bukan karena kesamaan visi dan kebijakan. Selain itu menurut Tanuwijaya mekanisme sanksi yang membangkang tidak jelas, sulit dibedakan dengan partai oposisi, perbedaan antara koalisi dan oposisi adalah akses ke jabatan-jabatan pemerintahan.⁸

Pemahaman lain yang lebih luas tentang koalisi dari kalangan akademisi maupun pembuat kebijakan adalah kekhususan koalisi sebagai

⁵ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Depok: PT RajaGrafindoPersada, 2019) 215.

⁶ Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia* (PT Mizan Publika, Bandung, 2014) 229-230.

⁷ Djayadi Hanan, 225

⁸ Djayadi Hanan, 226

watak sistem parlementer. Menurut Sukardi Rinakit (Kompas, 16 Februari 2010) dan Hanta Yuda AR (Kompas, 13 April 2010) bahwa keberadaan koalisi menjadikan sistem di Indonesia sebagai sistem pemerintahan presidensial setengah hati atau pemerintahan semi-parlementer.⁹

Terkait dengan sistem pemerintahan presidensial setengah hati atau semi parlementer tersebut tercermin dalam pembentukan kabinet di awal pemerintahan setiap presiden.

Pada periode pertama Presiden Jokowi-Jusuf Kalla (2014-2019) komposisi kabinet meliputi Menteri yang berasal dari non-parpol sebanyak 18 orang dan Menteri yang berasal dari parpol sebanyak 16 orang. Sedangkan pada periode kedua Joko Widodo-Ma'ruf Amin (2019-2024) dengan komposisi kabinet terdiri dari Menteri yang berasal dari non-parpol sebanyak 19 orang dan menteri yang berasal dari parpol sebanyak 15 orang.

Berdasarkan berita dari Kompas.com bahwa pada masa pemerintahan Presiden Jokowi 2 periode dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang diterbitkan oleh Transparency International bahwa pada

tahun 2019 IPK mencapai titik tertinggi yaitu 40. Pada tahun 2020 skor IPK Indonesia turun menjadi 37, sempat naik lagi menjadi 38 pada 2021, tetapi kemudian IPK Indonesia anjlok menjadi 34 pada 2022. Sedangkan Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) Indonesia yang dibuat oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2023 menurun sebesar 3,92. Skor itu menurun dibandingkan IPAK 2022 yang mencapai 3,93.

Selanjutnya Periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Juruf Kalla pada Kabinet Indonesia Bersatu I (2004-2009) terdiri Menteri yang berasal dari non partai sebanyak 21 orang dan Menteri yang berasal dari partai politik sebanyak 16 orang. Sedangkan periode kedua Kabinet Indonesia Bersatu II (2009-2014) terdiri dari Menteri dari non partai sebanyak 16 orang dan Menteri dari unsur partai politik sebanyak 21 orang.

Pada masa dua periode kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014), berkomitmen terhadap pemberantasan korupsi untuk itu pada masa ini Presiden SBY melakukan reformasi birokrasi dan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada

⁹ Djayadi Hanan

era ini KPK menunjukkan kinerja cukup agresif dalam mengusut berbagai kasus korupsi tingkat tinggi. KPK berhasil mengungkap sejumlah skandal korupsi besar yang melibatkan pejabat negara, politisi, dan bahkan koalisi parpol pengusung capres di Pilpres di antaranya, Partai Demokrat, Golkar, PKB, dan seterusnya. Salah satu kasus paling mencolok adalah korupsi proyek pengadaan Kartu Tanda Penduduk elektronik (e-KTP), yang menyeret sejumlah tokoh penting, termasuk mantan Menteri Dalam Negeri. Kasus lainnya mencakup skandal Bank Century, suap dalam pengadaan alat olahraga di Kementerian Pemuda dan Olahraga. Menteri yang terlibat tersebut berasal dari partai pengusung pada saat Pemilu Presiden (Pilpres).

Selanjutnya korupsi juga terjadi di era Presiden Jokowi dua periode 2014-2024, diantaranya kasus suap proyek PLTU Riau -1 oleh Menteri Sosial (Golkar), suap dan gratifikasi terkait dana hibah KONI oleh Menteri Pemuda dan Olahraga, suap ekspor benih lobster oleh Menteri kelautan dan perikanan, suap dalam pengadaan bansos COVID-19 oleh Menteri social (PDIP), korupsi proyek BTS 4G

BAKTI Kominfo oleh Menteri Komunikasi dan Informatika (Nasdem).

Pada awal masa kepemimpinannya (2014), Jokowi menyatakan komitmen kuat untuk memberantas korupsi. KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) masih dianggap sebagai lembaga independen yang kuat dan banyak mengungkap kasus besar akan tetapi pada tahun 2019 dilakukan Revisi UU KPK disahkan DPR dan didukung pemerintah sehingga KPK berubah status menjadi lembaga eksekutif di bawah Presiden, dan pembentukan Dewan Pengawas dianggap menggerus independensi. Terhadap revisi tersebut banyak aktivis antikorupsi menyebut revisi ini sebagai “pelemahan KPK.”

Selanjutnya Jokowi yang diusung oleh parpol besar pada masa itu menjadikannya memimpin koalisi besar yang mendominasi parlemen, sehingga relatif mudah menggolkan kebijakan. Dan juga membuat DPR tidak berfungsi optimal sebagai pengawas.

Intervensi partai politik dalam pemerintahan dengan menjadikan kadernya sebagai menteri berdasarkan kesepakatan politik pada koalisi pencalonan saat Pilpres tidak sesuai

dengan prinsip negara hukum, efektifitas hukum dan responsif hukum.

Efektifitas hukum merupakan ukuran sejauh mana suatu peraturan itu dipatuhi atau tidak oleh subjek hukum. Menurut C.G. Hoeward dan R.S.Mumner, efektifitas hukum itu ditentukan oleh beberapa hal antara lain relevansi hukum, kejelasan substansi hukum dan sosialisasi hukum.

Terkait dengan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah pada UU No. 61 Tahun 2024 yang secara relevansi hukum belum sesuai atau belum relevan dengan kebutuhan masyarakat yang menghendaki transparansi, profesionalisme dan akuntabilitas pemerintahan. Berdasarkan substansi hukum juga belum menyentuh target perbaikan sosial dan politik dan belum optimalisasi kewenangan pemerintah dalam mencapai tujuan negara. Untuk itu perlu perbaikan terhadap undang-undang tersebut.

Secara filosofi hak prerogative merupakan hak yang melekat pada seorang presiden untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Hak prerogative memiliki makna kebebasan

bagi seorang presiden dalam menyusun kabinet. Presiden sejatinya dapat dengan leluasa untuk menentukan siapa orang yang akan mengisi kabinet kementeriannya. Artinya presiden tidak bisa di dikte apalagi ditekan oleh pihak manapun.

D. Anomali Koalisi Pembentukan Kabinet

Terkait dengan pembentukan kabinet, secara konstitusional merupakan hak prerogatif presiden. Selama ini sejak era orde lama, dan orde baru serta orde reformasi penyusunan pembentukan kabinet lebih dominan berdasarkan pertimbangan politik, kelanggengan kekuasaan dan pengaruh partai politik yang dominan.

Di era orde baru karena pengaruh partai politik yang besar terjadi gonta Ganti kabinet, kabinet paling lama bertahan 1 tahun. Hal ini tentu tidak baik bagi penyelenggaraan pemerintahan. Begitupun di era orde baru, Presiden mampu mempertahankan kabinet paling tidak sampai dengan habis masa jabatan karena dukungan salah satu parpol pemenang pemilu.

Begitupun di era reformasi, mekanisme koalisi parpol dipilih untuk memenuhi *presidensial threshold*.

Else Suhaimi, Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik dalam Sistem Presidensialisme, Halaman 117-133

Dalam koalisi terdapat terdapat perjanjian politik yang tidak tertulis namun mengikat. Untuk itu terhadap hal ini, sebagai negara hukum maka tetap dibutuhkan pedoman atau aturan hukum yang menjadi standar normative pembentukan kabinet tersebut.

Dalam sistem *presidensialisme* ekstrim yang ditandai dengan banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu maka keberadaan koalisi partai politik menjadi titik keseimbangan politik. Namun demikian koalisi ini merupakan suatu alternatif saja bukan suatu kemutlakan untuk presiden mendasarkan keputusannya pada kesepakatan-kesepakatan politik pemerintahan termasuk dalam penyusunan kabinet, inilah yang disebut dengan koalisi tanpa kompensasi.¹⁰

Pembentukan kabinet yang mendasarkan pada kesepakatan dalam koalisi pencalonan dalam Pilpres sangat rentan dengan kepentingan pragmatis di antaranya perlu persetujuan dari elit politik partai politik terhadap calon menteri yang

akan masuk kabinet. Atau alokasi menteri disesuaikan dengan elit politik inilah yang disebut dengan istilah kompensasi politik.

Dalam hal pelaksanaan *hak prerogatif*, presiden mempunyai hak untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu salah satunya adalah tidak mendasarkan kesepakatan politik koalisi partai politik dalam pembentukan kabinet. Hal ini baik untuk menjaga netralitas pemerintah atau bebas dari intervensi partai politik. Akan tetapi selama ini telah menjadi tradisi bahwa setiap Parpol yang menjadi pendukung pemerintah “harus” mendapatkan kursi Menteri.

Dengan demikian fenomena tersebut secara prinsipil merupakan fenomena yang mengurangi hak prerogatif Presiden, atau presiden tidak memiliki kebebasan politik dalam pembentukan kabinetnya. Sedangkan pada sistem presidensial, Presiden bebas menunjuk siapa saja menjadi Menteri tanpa intervensi dari partai politik karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga komposisi orang-orang yang akan duduk pada suatu kabinet harus dilepaskan dari ukuran jumlah kursi Parpol di parlemen. Untuk masa akan datang UU Kementerian harus

¹⁰Ahmad Siboy, *Desain Jalan Tengah Penggunaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet*, Prosiding HAPHTN-HAN, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang ,hlm. 966

memuat ketentuan tentang pembentukan cabinet.

Di samping Sistem *presidensil* terdapat sistem *Parlementer*. Keduanya memiliki penekanan yang berbeda. Pada sistem *Presidensil* kekuasaan presiden dengan kekuasaan legislatif harus berada di titik keseimbangan yang netral. Presiden tidak bisa membubarkan lembaga legislatif dan lembaga legislatif tidak bisa membubarkan kabinet. Untuk menjamin keseimbangan tersebut maka kekuasaan kedua lembaga harus sama-sama berasal dari rakyat dan hukum.

Terkait dengan *hak prerogatif* pembentukan kementerian di era reformasi ini, presiden mempunyai pilihan untuk menggunakan atau tidak menggunakan hak tersebut. Selama ini *hak prerogatif* dilaksanakan sebagai upaya untuk menjaga keseimbangan kekuasaan di parlemen maupun di pemerintahan.

Akan tetapi seiring waktu perkembangan hukum dan masyarakat serta mengurangi intervensi partai politik dalam pemerintahan maka perlu digagas dan didorong mekanisme pembentukan kabinet yang netral. Untuk itu dibutuhkan pedoman atau

prinsip-prinsip dalam pembentukan kabinet, antara lain:¹¹

1. Prinsip Ketokohan

Prinsip ketokohan bahwa seorang pemimpin / menteri harus dilahirkan, dibesarkan dan dididik dalam Masyarakat sehingga merupakan bagian dari Masyarakat, sehingga kapasitas, dan kapabilitas serta kompetensinya telah teruji di masyarakat. Melalui penokohan ini akan lahir tokoh bangsa yang memiliki pemikiran-pemikiran, gagasan-gagasan dan ide-ide membangun bangsa dan negara. Secara khusus juga para tokoh bangsa ini memiliki sifat adil, bijaksana, jujur dan berkhariisma.

Penokohan ini harus berkesinambungan karena perkembangan masyarakat sangat cepat. Seorang tokoh harus mampu memahami arah perkembangan ini. Jangan sampai perkembangan masyarakat ini mengikuti arus bebas tanpa kendali. Untuk itu tokoh harus memiliki pengetahuan dan pergaulan yang luas dan terbuka.

Seorang tokoh pun harus paham posisinya bahwasannya dia memiliki

¹¹ Else Suhaimi, *Hukum kepartaian Indonesia, (Analisis Pelaksanaan Fungsi Strategis Partai Politik dalam Melakukan Rekrutmen Calon Pejabat Publik*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2021) 55.

keterbatasan untuk itu seorang tokoh memiliki peran penting juga dalam mempersiapkan estafet kepemimpinan, yang mungkin beban estafet kepemimpinan lebih berat dari masa kepemimpinannya.

2. Prinsip Kemanfaatan/Demi Kepentingan Umum

Prinsip kemanfaatan/demi kepentingan umum bahwa seorang pemimpin harus memperhatikan kepentingan masyarakatnya, baik lingkungan sekitar, nasional, regional maupun internasional. Seorang pemimpin harus kebersamai Masyarakat, bangsa dan negara dalam setiap kondisi. Sehingga kehadiran pemimpin dirasakan oleh Masyarakat. Seorang pemimpin harus mampu melihat permasalahan masyarakat, bangsa dan negara secara utuh (tidak parsial) sehingga setiap permasalahan yang ada akan muncul solusi yang sempurna berdasarkan analisis dan diagnose yang utuh dan sesuai fakta. Dalam memberikan Solusi, berdasarkan dua kriteria (pertama), memilih bahaya yang lebih ringan dari dua bahaya, dan (kedua) menunda kerusakan yang lebih besar.

3. Prinsip Profesionalitas/Ahli di Bidangnya

Pejabat publik harus memiliki integritas yaitu menjunjung moral yang tinggi, kesetiaan, kode etik dan kewibawaan serta rekam jejak yang bebas dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme

Pejabat publik harus memiliki kualifikasi dan kompetensi serta keahlian dibidangnya yang dilihat dari standar umum pendidikan serta pengalaman. Pejabat publik juga menjadikan setiap tindakan dan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan pihak yang berwenang.

Pejabat publik harus mampu merespon dan cepat tanggap tanpa diskrimasi terhadap kebutuhan masyarakat. Bersikap adil dan proporsional dalam membuat kebijakan dan peraturan serta tidak parsial dan tidak diskriminatif.

Pengambilan keputusan dilakukan dengan transparan dan memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Setiap keputusan atau kebijakan yang diambil dapat diakses langsung oleh masyarakat. Kebijakan tersebut harus sesuai dengan hukum

Else Suhaimi, *Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik dalam Sistem Presidensialisme*, Halaman 117-133

yang berlaku dan dilaksanakan secara adil.

Pemerintahan Presidensial.
Depok: PT RajaGrafindo
Persada, 2019.

KESIMPULAN

Pembentukan kabinet berdasarkan koalisi partai politik tidak sesuai dengan *sistem presidensialisme* dan esensi dari *hak prerogatif* presiden. Pembentukan kabinet yang berlaku di Indonesia selama ini didasarkan atas kompromi politik untuk menjaga stabilitas dan keberlangsungan perjalanan roda pemerintahan presiden terpilih, sehingga sifatnya sangat politis dan tendensius.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: PT Mizan Publika, 2014.
- Huda, Ni'matul. "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia." *Jurnal Hukum* 8, no. 18 (2021): 3.
- Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem*

Siboy, Ahmad. "Desain Jalan Tengah Penggunaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet." Dalam *Prosiding HAPHTN-HAN*, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, 966.

Suhaimi, Else. *Hukum Kepartaian Indonesia: Analisis Pelaksanaan Fungsi Strategis Partai Politik dalam Melakukan Rekrutmen Calon Pejabat Publik*. Depok: RajaGrafindo Persada, 2021.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara