

HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN KABINET MULTI PARTAI MELALUI PRINSIP *FIXED* *EXECUTIVE SYSTEM*

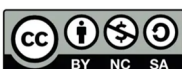
Andryan, S.H., M.H.

Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Email: Andryan@umsu.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.55292/df4vdn63>

Abstrak

Dalam pemerintahan presidensial, Presiden mempunyai hak prerogatif dalam membentuk kabinet melalui pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara. Meskipun secara konstitusional presiden dapat membentuk kabinet, akan tetapi dalam praktisnya justru Presiden tersandera oleh aturan dalam perundang-undangan dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan Presiden. Akibatnya, untuk dapat menjadi calon Presiden, maka harus dilakukan koalisi dengan partai politik pendukung. Hal ini menjadi kekuatan lain khususnya bagi partai politik pendukung yang memaksa presiden agar berbagi kewenangan dengannya. Partai politik koalisi pendukung pemerintah menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di kabinet. Permasalahan dalam tulisan ini, bagaimanakah hak prerogatif Presiden dalam pembentukan kabinet multi partai dalam sistem pemerintahan presidensial melalui prinsip *fixed executive system*? Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan pendekatan ini digunakan untuk



@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.

[This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.](#)

mengadakan analisis perbandingan dengan negara lain terutama dalam hal presiden membentuk kabinet multi partai. Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah didasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Kewenangan presiden mengisi atau menentukan menteri (kabinet) terpaksa harus berkompromi dalam penyusunan kabinet dengan partai politik pendukung koalisi pemerintah. Oleh karenanya, untuk memperkuat hak prerogatif Presiden dalam membentuk cabinet, maka harus dibuat regulasi yang memungkinkan Presiden dapat dicalonkan dengan dukungan suara partai yang lebih rendah agar Presiden mempunyai kekuatan untuk membentuk kabinetnya tanpa harus ada kompromi dengan partai pendukung.

Kata kunci: *Prerogatif, Presiden, Kabinet, Multi Partai*

Abstract

In a presidential government, the President has the prerogative in forming a cabinet through the appointment and dismissal of state ministers. Even though constitutionally the president can form a cabinet, in practice the president is actually held hostage by the rules in the law with the provision of a threshold for presidential nominations. As a result, in order to become a presidential candidate, a coalition must be formed with supporting political parties. This has become another strength, especially for supporting political parties, which forces the president to share authority with him. The coalition political parties supporting the government demand a balance of accommodation of interests in the cabinet. The problem in this paper is, how is the President's prerogative in forming a multi-party cabinet in a presidential system of government through the principle of a fixed executive system? This paper uses a juridical-normative research method, with a statutory approach, a conceptual approach,

a historical approach and a comparative approach. This approach is used to conduct a comparative analysis with other countries, especially in terms of the president forming a multi-party cabinet. A presidential government system that is built should be based on the premise that the President has the right to appoint and dismiss ministers of state to support the effectiveness of his government's performance in order to serve the interests of the people as much as possible. The president's authority to fill or determine ministers (cabinet) is forced to compromise in the preparation of the cabinet with political parties supporting the government coalition. Therefore, in order to strengthen the President's prerogative in forming a cabinet, regulations must be made that allow the President to be nominated with the support of a lower party vote so that the President has the power to form his cabinet without having to compromise with the supporting party.

Keywords: *Prerogative, President, Cabinet, Multi-party*

Latar Belakang

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri, dimana menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sesuai Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri merupakan hak mutlak Presiden atau dikenal juga dengan hak prerogatif presiden.¹ Konsekuensinya, pengangkatan dan pemberhentian tersebut juga berakibat bahwa menteri-menteri sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagai hak prerogatif, idealnya tidak ada kekuasaan lain yang dapat mengintervensi presiden dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri. Presiden memiliki otoritas penuh dalam menentukan siapa yang menurutnya layak dan dapat dipercaya untuk diangkat sebagai pembantunya. Presiden

¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004, h.75

tidak berbagi kekuasaan dengan siapapun dalam mengangkat pembantu-pembantunya itu.²

Dalam praktiknya, pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet tidaklah sepenuhnya menjadi wewenang presiden. Terdapat kekuatan lain yang memaksa presiden agar berbagi kewenangan dengannya, dalam hal ini partai politik. Partai politik koalisi pendukung pemerintah menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di kabinet.³ Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, menegaskan bahwa pengangkatan menteri-menteri atau pembentukan kabinet adalah mutlak kewenangan presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga lain. Presiden ditempatkan sebagai jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Ketentuan eksplisit UUD NRI Tahun 1945, memberikan kebebasan bagi presiden untuk memilih tokoh-tokoh terbaik dalam mengisi pos jabatan politik dalam rangka membantunya menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sebagai pembantu sekaligus jabatan yang diangkat oleh presiden, maka presiden tidak berbagi kekuasaan pemerintahan dengan menteri-menterinya. Menteri-menteri adalah bagian dari kekuasaan presiden, di mana tanggung jawab pelaksanaan pemerintahan oleh menteri tetap ada di tangan Presiden.

Meskipun presiden memiliki hak prerogatif baik dalam pengangkatan maupun pemberhentian menteri-menteri negara, akan tetapi ada garis politik yang membuat presiden tersandera dalam menggunakan kewenangannya. Dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai*

² Khairul Fahmi, *Hubungan Kekuasaan Presiden dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet*, Jurnal Majelis, Edisi 01, Januari 2019.

³ Hanta Yuda AR., *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), h.98

politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Sesuai ketentuan tersebut, untuk dapat diajukan sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden, diperlukan dukungan partai politik peserta pemilu.⁴ Dengan demikian, bisa dilihat bahwa dukungan partai politik memiliki pengaruh yang sentral, karena tidak akan mungkin seseorang menjadi calon presiden apabila tidak adanya dukungan dari partai politik. Partai politik menjadi satu-satunya pintu masuk bagi seorang warga negara yang memenuhi syarat untuk menjadi calon Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sistem kepartaian dalam sistem pemerintahan presidensial menjadi isu menarik karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Apabila mayoritas anggota legislative menentukan pilihan politik yang berbeda dengan presiden, sering kali sistem pemerintahan presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*) antara legislatif dengan eksekutif. Dukungan legislatif makin sulit didapat jika sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam sistem multipartai. Dengan situasi seperti itu, banyak yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintah dalam sistem pemerintahan presidensial.⁵

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, adapun yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini, yakni bagaimanakah hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet multi partai dalam sistem pemerintahan presidensial melalui prinsip *fixed executive system*?

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), h.8

⁵ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Depok: Rajawali Pers, 2019), h.203

Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif, yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan Perundang-Undangan mengenai hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet, dengan melakukan analisis terhadap penguatan kekuasaan presiden dalam pembentukan kabinet multi partai sesuai prinsip sistem pemerintahan presidensial melalui *fixed executive system*. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni menguraikan hak prerogatif presiden, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945. Pendekatan Konsep (*conceptual approach*), pendekatan ini digunakan untuk menemukan formulasi ideal hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet multi partai berdasarkan sistem pemerintahan presidensial. Pendekatan Sejarah (*historical approach*), dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah presiden dalam pembentukan kabinet, baik dalam sistem pemerintahan presidensial maupun sistem parlementer. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*), pendekatan ini digunakan untuk mengadakan analisis perbandingan dengan negara lain terutama dalam hal presiden membentuk kabinet multi partai.

Hak Prerogatif Presiden Dalam Membentuk Kabinet

Perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia, tidak terlepas dengan dinamika kekuasaan yang dimiliki oleh presiden⁶, baik dalam kapasitas presiden sebagai kepala pemerintahan maupun presiden sebagai kepala negara. Undang-Undang Dasar

⁶ Istilah presiden berasal dari bahasa latin *prae-* dan *sedere*. Seorang presiden adalah orang yang *'preside'*, memimpin. Awalnya istilah presiden merujuk pada orang yang memimpin suatu upacara atau pertemuan. Dalam referensi yang lain, istilah presiden berasal dari latin *praesideo* (menjaga atau mengarahkan) dan *praesidere* (memimpin). Pada konteks kekinian, presiden bermakna kepala negara, baik dipilih langsung oleh rakyat, ataupun melalui parlemen. Denny Indrayana, Teori Lembaga Kepresidenan, Bahan Ajar Hukum Tata Negara, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)⁷, memberikan kedudukan yang sangat kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan.⁸ Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan,⁹ kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, dan abolisi)¹⁰ dan lain sebagainya.

⁷ Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR Republik Indonesia secara bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan antara tahun 1999-2002, harus dipahami bahwa perubahan tersebut merupakan satu rangkaian dan satu sistem kesatuan. Penamaan UUD pasca amandemen tidak mengalami perubahan. Hal ini sebagaimana yang dikatakan Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, bahwa suatu penggantian UUD 1945 dimaksudkan membuat UUD 1945 baru sebagai pengganti UUD 1945. Dengan demikian UUD 1945, terutama sebagai nama tidak akan dikenal lagi. Mungkin UUD 1945 baru akan bernama misalnya UUD-Reformasi, atau UUD 2000. Perancis dan Belanda adalah negara yang menggunakan konsepsi penggantian ini. Jadi, apabila nama UUD 1945 diganti hal tersebut adalah termasuk kepada suatu penggantian, bukan amandemen atau perubahan. (Lihat. Prof. Jimly Asshiddiqie dan Prof. Bagir Manan et.al. "Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung". (h. 27). Kemudian dijelaskan juga, amandemen atau perubahan UUD 1945, tidak meniadakan/meng-coup UUD 1945. Namun, tetap mempertahankan nilai-nilai kesejarahan, sehingga tetap dapat dikenali secara terus menerus oleh setiap orang dari generasi ke generasi. Perubahan merupakan "tambahan" (baik berupa kaidah baru atau mengubah kaidah lama) terhadap UUD 1945. Perubahan atau amandemen dilakukan dalam rangka mengenali nilai historis UUD 1945 dan UUD 1945 tetap menjadi dasar sumber ketatanegaraan RI dengan berbagai perubahannya. Amandemen atau perubahan UUD 1945 tidaklah mengganti nama UUD 1945 karena suatu perubahan UUD 1945 tidak dimaksudkan untuk mengganti nama UUD 1945. Perubahan UUD 1945 sengaja dilakukan dengan mempertahankan nama UUD 1945 sehingga tetap dikenali secara terus menerus dari generasi ke generasi. Meskipun demikian, untuk memudahkan adanya perbedaan penyebutan UUD sebelum dan sesudah amandemen, maka penulis akan menyebutnya UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD NRI Tahun 1945 (setelah amandemen).

⁸ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

⁹ Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR". Kekuasaan membentuk undang-undang kepada ke DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang".

¹⁰ Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung". Kemudian, Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR". Meskipun telah ada pembaharuan yang lebih mencerminkan "*checks and balanced*" hubungan antara Presiden dan Lembaga Negara lainnya, kedudukan Presiden tetap kuat. Presiden (dan Wakil Presiden) yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggung jawab kepada badan perwakilan (MPR). Presiden tidak lagi dapat dijatuhkan atas dasar kebijakan politik atau pemerintahan. Presiden (dan Wakil Presiden) hanya dapat dijatuhkan karena pelanggaran hukum (*impeachment*). Itupun tidak mudah. Sebelum sampai ke MPR, harus terlebih dahulu melalui DPR dan Mahkamah Konstitusi.

UUD 1945 menempatkan beberapa di antara kewenangan Presiden yang diatur merupakan hak prerogatif Presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Ramlan Surbakti, mengatakan bahwa kekuasaan Lembaga Kepresidenan selama rezim Orde Baru sangat dominan karena enam faktor berikut. *Pertama*, UUD 1945 sendiri menyatakan secara eksplisit tugas dan kewenangan presiden mencakup tidak hanya bidang eksekutif, tetapi juga legislatif. Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif), memegang kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) dengan persetujuan DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Tugas dan kewenangan eksekutif saja sudah sangat luas ditambah lagi bidang legislatif.¹¹

Kedua, selain sebagai kepala pemerintahan (eksekutif) presiden juga memangku jabatan kepala negara. Karena UUD 1945 menganut sistem presidensial, maka kedua jabatan ini dipegang oleh presiden. Sebagai kepala negara, presiden memegang kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU; menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (dengan persetujuan DPR); menyatakan keadaan bahaya dan akibatnya yang ditetapkan dalam undang-undang; mengangkat duta dan konsul; memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; memberi gelar, tanpa jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Jabatan kepala negara pada lazimnya lebih bersifat simbolis daripada substansial, tetap dalam praktek justru bersifat substansial. Kalau menurut UUD 1945, penggunaan kewenangan ini memerlukan persetujuan DPR atau diatur dengan undang-undang, tetapi dalam praktek dilakukan sendiri.¹²

Ketiga, berbagai sebutan yang melekat pada jabatan presiden dalam kenyataannya selama ini telah dijadikan sebagai

¹¹ Ramlan Surbakti, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, (Jakarta: PT. Grasindo, 1998), h.46

¹² *Ibid.* h.46

sumber kekuasaan baru bagi presiden di luar yang disebutkan dalam UUD 1945. Jenis kekuasaan baru ini ialah presiden sebagai mandataris MPR telah berubah arti menjadi presiden sebagai pengganti MPR; hak prerogatif presiden yang tidak disebutkan sama sekali dalam UUD 1945 berubah arti menjadi pihak lain tidak boleh mempengaruhi; dan presiden sebagai Pangti ABRI berubah arti menjadi ABRI sebagai alat presiden mempertahankan kekuasaannya.¹³

Keempat, baik secara konstitusional maupun pribadi, presiden menguasai sumber keuangan yang cukup besar sehingga dapat digunakan untuk mempertahankan kekuasaannya. Sekurangnya terdapat empat sumber keuangan yang dikuasai presiden selama Orde Baru.¹⁴ *Kelima*, Pancasila lebih digunakan sebagai alat melakukan hegemoni terhadap rakyat daripada sebagai pedoman dan tolak ukur dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Melalui berbagai sarana dan cara, Pancasila digunakan sebagai alat mendapatkan kepatuhan dari rakyat. Rakyatlah yang disuruh melaksanakan Pancasila sesuai dengan tafsiran penguasa, sedangkan presiden dan pembantunya bertindak sebagai penafsir dan karena itu sumber utama kebenaran. Mereka yang berpandangan lain dari penguasa cenderung disingkirkan. Semestinya Pancasila difungsikan sebagai pedoman dan tolak ukur penyelenggaraan negara.¹⁵

Keenam, format politik yang dipraktekkan oleh rezim Orde Baru dilukiskan oleh ilmuwan politik secara berbeda (birokrasi otoriter, negara penjabat, neopatrimonial, diktator pembangunan, dan sebagainya), tetapi semuanya sepakat bahwa Orde Baru sama sekali tidak demokratis karena presiden mempunyai kekuasaan yang sangat mutlak sehingga tidak tepat disebut “demokrasi”, apalagi ditambah dengan keterangan tambahan Pancasila.¹⁶

¹³ *Ibid.* h.47

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.* h.49

¹⁶ *Ibid.*

Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dan juga sebagai kepala negara. Jabatan sebagai kepala pemerintahan bisa dilihat pada Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Kemudian, Pasal 17 UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensial, yaitu presiden memegang kekuasaan pemerintahan, maka menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.¹⁷ Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kekuasaan yang begitu besar dan sentralistik, dikatakan besar dan sentralistik karena presiden pada periode ini berfungsi sebagai:¹⁸

1. Kepala negara dan Kepala pemerintahan;
2. Sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang;
3. Dan kita ketahui pada periode ini MPR sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, yang kemudian MPR memberikan mandat kepada Presiden, karena Presiden adalah mandataris MPR, hal ini dapat dimaknai bahwa Presiden adalah sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan ketentuan itu pula, maka pada periode ini konsep GBHN selalu berasal dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan keputusan MPR dalam menetapkan GBHN terasa sebagai formalitas belaka. Sehubungan dengan ketentuan itu, maka Presiden Soeharto sebagai Presiden kedua Republik Indonesia menjabat Presiden hingga 30 tahun lamanya, yaitu dari tanggal 12 Maret 1967 hingga tanggal 21 Mei 1998.

Dalam hak prerogatif presiden, John Locke dalam buku *Two Treatises of Government* mengungkapkan bahwa prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, kadang-kadang bahkan melawan hukum itu sendiri

¹⁷ Rahimullah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Satyagama, 2007), h.23

¹⁸ Rahimullah, *Op. Cit*, h.34.

“This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative”.¹⁹ Locke memandang undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi bagi kepentingan publik. Untuk itulah keberadaan kekuasaan istimewa yang disebut dengan Prerogatif ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan Prerogatif tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*Prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*). Dalam konteks ini Locke menganggap Prerogatif sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, prerogatif sangat bergantung kepada kebijakan Raja/pangeran (*Wise of princes*).²⁰ Bagir Manan menyebutkan beberapa karakter kekuasaan prerogatif, yaitu:²¹

1. sebagai “*residual power*”;
2. merupakan kekuasaan diskresi (*freies ermessen, beleid*);
3. tidak ada dalam hukum tertulis;
4. penggunaan dibatasi;
5. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD. Dengan melihat contoh-contoh yang disebutkan dan asas *the king can do no wrong*, menambahkan salah satu ciri karakter prerogatif melekat pada jabatan kepala negara bukan pada kepala pemerintahan.

Bagir Manan mengatakan bahwa pengertian hilang (kekuasaan prerogatif) disini bukan selalu materi kekuasaan prerogatif akan sirna. Berbagai kekuasaan prerogatif tersebut dapat diatur dalam undang-undang atau juga Undang-Undang Dasar. Apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD

¹⁹ <http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf>. Di akses pada tanggal 25 Agustus 2023. Pukul. 14.00 Wib.

²⁰ *Ibid*

²¹ Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

tidak lagi disebut sebagai kekuasaan prerogatif, tetapi sebagai kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang (*statutory power*) atau kekuasaan menurut atau berdasarkan UUD (*constitutional power*).²² Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hak prerogatif adalah hak yang dibiarkan tetap di tangan mahkota. Sedangkan bagian-bagian lain dari kekuasaan mutlak mahkota telah beralih ke cabang kekuasaan lain, yaitu parlemen. Prerogatif sebagai hak atau kekuasaan residu terutama dalam bidang kekuasaan eksekutif.²³

Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *2* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).²⁴ Sementara itu, hak prerogatif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah di artikan sebagai hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara.²⁵ Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris.²⁶ Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkupnya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif presiden semakin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya. Clement Fatovic menyampaikan bahwa

²² *Ibid.*

²³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h.86

²⁴ Bagir Manan, *UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif*, Republika, Sabtu, 27 Mei 2000, h.8

²⁵ Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gita Media Press, hlm.274.

²⁶ Ketika di Inggris timbul perkembangan baru dalam hukum tata Negara Kerajaan, dimana kekuasaan Raja selaku Kepala Negara harus dikurangi dan sistem pemerintahan dan tanggungjawab harus diberikan kepada Menteri dan pertanggungjawaban pemerintah itu diberikan kepada parlemen, dalam beberapa hal diberikan hak-hak atau privilege istimewa kepada Raja. Lihat Herman Sihombing, *Lembaga Prerogatif Dalam Negara Republik Indonesia*, Kompas, 8 Juli 1982.

*“prerogatif as an aberration from the normal operation of executive power. Whereas prerogative is a highly discretionary power that operates outside the bounds of the law, executive power is a rule-bound power that operates within the bounds of the law”.*²⁷

Sejumlah kalangan memandang hak prerogatif merupakan sisa-sisa peninggalan masa otoritarianisme sebelum era pencerahan di Eropa. Pada 15 Juni 1215 kala Raja Jhon bertakhta, angin perubahan berembus saat Magna Charta ingin dilakukan perubahan. Piagam tersebut memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi. Piagam itu dianggap sebagai tonggak yang mengawali upaya pengikut sertaan rakyat dalam manajemen kekuasaan. Perlahan tapi pasti, kekuasaan raja atau ratu Inggris semakin mengecil. Semua pemangkasan itu dicantumkan dalam undang-undang. Hak prerogatif adalah kekuasaan yang masih tersisa di tangan raja atau ratu dan tidak diatur undang-undang. Kini, praktis raja atau ratu Inggris hanya menjadi simbol. Dalam praktek ketatanegaraan perannya nyaris nihil. Bentuk hak prerogatif yang sekarang masih dimanfaatkan raja atau ratu, misalnya menganugerahi gelar kebangsawanan kepada seseorang.²⁸

Sejak awal negara Amerika Serikat berdiri, kekuasaan prerogatif telah menyelesaikan perselisihan-perselisihan penting. George Washington, secara sepihak mengumumkan netralitas dalam konflik Inggris-Perancis pada awal 1790-an, sekalipun tak ada satu kata pun di konstitusi yang secara jelas memberikan ia kekuasaan untuk melakukan hal ini. Thomas Jefferson, membeli Wilayah Louisiana dari Perancis di tahun 1803, sekalipun tak ada satu kata pun di konstitusi yang merinci kekuasaan pemerintah nasional untuk mendapatkan wilayah.

²⁷ Clement Fatovic, *Blurring The Lines: The Continuities Between Executive Power And Prerogative*, Maryland Law Review, Vol. 73 No. 15, 2013, hlm. 15 dalam Hendra Wahanu Prabandani, Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 NO. 03 - Oktober 2015: 267 - 276

²⁸ Forum Keadilan, No.29, 12 Agustus 2001, h.14.

Andrew Jackson, memakai kekuasaan untuk memecat anggota-anggota kabinetnya, menegakkan supremasi presiden di dalam departemen eksekutif, sekalipun konstitusi tidak mengatakan apa pun tentang hal ini.²⁹ Abraham Lincoln, menggunakan begitu banyak kekuasaan dalam kepresidenannya yang kemudian disebut oleh ahli politik Clinton Rossiter dari Cornell sebagai “kediktatoran konstitusional”: konstitusional dalam arti pemilihan tengah waktu dan pemilihan presiden diadakan di tengah berkecamuknya perang saudara; dan kediktatoran dalam arti bahwa Lincoln terkadang melampaui batas-batas hukum dan konstitusi pada saat krisis nasional.³⁰

Franklin Roosevelt juga mengandalkan kekuasaan prerogatif sebelum Amerika Serikat memasuki Perang Dunia II. Ia membuat kesepakatan antar pemerintah dengan Inggris Raya untuk menukar kapal-kapal perusak lama bagi pangkalan angkatan laut, sebuah manuver yang sangat menolong konvoi Inggris melintas Atlantik Utara dengan peralatan perang. Kesepakatan antar pemerintah, tidak seperti halnya sebuah traktat, tidak memerlukan persetujuan dua pertiga Senat, inilah mengapa Roosevelt menggunakan bentuk kesepakatan internasional saat memakai prerogatifnya sendiri.³¹

Pada intinya ada empat pendekatan yang digunakan dalam mengidentifikasi kasus-kasus di atas, empat pendekatan itu adalah:³²

1. Bahwa presiden tidak memiliki *inherent power*. Presiden hanya dapat bertindak atas dasar ketentuan eksplisit dalam undang-undang dasar atau setidaknya berdasarkan ketentuan eksplisit yang ditentukan dengan undang-undang

²⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH.UII Press, 2003), h.105-106

³⁰ Richard M.Pious, “Kekuasaan Kepresidenan”, dalam *Jurnal Demokrasi*, HTTP//USINFO.STATE.GOV, h.46.

³¹ *Ibid.*

³² Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007), h.334

- (There is no inherent presidential power; the president may act only if there is express constitutional or statutory authority);*
2. Presiden memiliki *inherent authority* sepanjang tidak mencampuri atau mengambil kekuasaan cabang-cabang yang lain *(The president has inherent authority unless the president interferes with the functioning of another branch of government or usurps the powers of another branch);*
 3. Presiden boleh bertindak diluar kekuasaan yang secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar sepanjang presiden tidak melanggar ketentuan undang-undang atau Undang-Undang Dasar *(The president may exercise powers not mentioned in the Constitution so long as the president does not violate a statute or the constitution);*
 4. Presiden memiliki *inherent power* yang tidak boleh dikurangi atau dibatasi oleh Kongres dan bebas bertindak asalkan tidak melanggar undang-undang dasar *(The president has inherent powers that may not be restricted by Congress and may act unless the Constitution is violated).*

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah di bidang eksekutif, yang diatur dalam Bab III Pasal 4 ayat 1 UUD 1945, yang berbunyi: “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”. Dalam teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara penyelenggara pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.³³ Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif. Dengan demikian, Presiden memegang dua kekuasaan sekaligus yaitu kekuasaan Kepala Negara³⁴ sekaligus kekuasaan Kepala Pemerintahan.

³³ Bagir Manan, *Op.cit*, h.122

³⁴ M. Solly Lubis, mengatakan bahwa Presiden sebagai Kepala Negara, dimana pelaksanaan semua kekuasaan dan kewenangan yang bersumber pada UUD, dikoordinir

Kekuasaan pemerintahan yang begitu luas, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan. Menteri adalah pembantu Presiden yang menguasai bidang tertentu dalam pemerintahan. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dikatakan “Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”. Status menteri sebagai “pembantu”, menjadikan Presiden memiliki legitimasi kuat mengangkat, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD Tahun 1945 yang menyatakan:

- (1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Meskipun menyandang status “pembantu” menteri-menteri memiliki posisi cukup penting dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sehingga diatur tersendiri dalam kekuasaan pemerintah yaitu di BAB IV mengenai Kementerian Negara. Dalam tataran praktis, para menteri yang menjalankan kekuasaan eksekutif secara riil sehari-hari sesuai dengan bidang dan tugasnya masing-masing. Sehingga Jimly Assididqie mengatakan bahwa sebenarnya kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Bahkan, dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan menteri bukanlah pejabat yang biasa.

oleh Presiden, namun bukan berarti bahwa Presiden membawahi lembaga-lembaga negara. Secara struktural, Presiden selaku administrator tertinggi mengkoordinir lembaga-lembaga lainnya (kecua MPR), namun secara fungsional lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai kedudukan sendiri yang tidak dapat diubah oleh Presiden. Lihat buku M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, Cet. Kelima, (Bandung: Alumni, 1997), h.321

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan menteri menjadi salah satu faktor penentu kesesuaian diantunya sistem pemerintahan presidensial, bahkan dapat menjadi pembeda dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem pemerintahan parlementer, kedudukan, komposisi, dan keberlangsungan menteri-menteri berada di tangan parlemen, bahkan sebagian menteri-menteri merupakan anggota parlemen sebagai sarana mengawasi sepenuhnya jalannya pemerintahan, sehingga eksekutif dikendalikan oleh Parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kedudukan, susunan, dan keberlangsungan menteri-menteri murni berada di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki hak prerogratif mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sesuai dengan kebutuhannya dalam menjalankan roda pemerintahan dan guna mewujudkan kepentingan rakyat secara umum. Keseluruhan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial menempatkan kekuasaan mengangkat menteri di tangan Presiden terlepas ada tidaknya ketentuan persetujuan Parlemen. Artinya pengangkatan Menteri menjadi domain hak prerogratif Presiden. Oleh karenanya, satu-satunya parameter seorang Presiden dalam mengangkat menteri-menteri adalah kapabilitas dan integritas dari seorang yang akan diangkat menjadi menteri. Tidak ada parameter lainnya semisal balas jasa, atau bahkan politik dagang sapi yaitu bagi-bagi jabatan menteri guna menjaga posisi kekuasaan Presiden. Jimly Assiddiqie mengatakan:³⁵

“Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah di dasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusun kabinet tidak boleh di

³⁵ Jimly Assiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h.173

dasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seorang dipilih dan diangkat oleh Presiden untuk menduduki jabatan menteri harus di dasarkan atas kriteria kecakapan bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden”.

Pembentukan Kabinet Dalam Sistem Presidensial

UUD 1945, menurut A.K. Pringgodigdo, memberikan hak prerogatif pada Presiden khususnya dalam pembentukan kabinet.³⁶

“...bentuk jika hal pembentukan kabinet dipandang sebagai prerogatif Presiden; dalam hal inilah sebetulnya ia ikut bertanggungjawab. Maka dari itu pula pasal-pasal dalam UUD yang menyatakan bahwa salah sesuatu diiakukan oleh Presiden, tidak memberi kepadanya sesuatu prerogatif, akan tetapi hanya menjamin bahwa hal itu akan diatur atau diputus oleh Kabinet atau Menteri yang bersangkutan dan aturan atau putusan itu akan ditandatangani oleh Presiden (dengan *contraseign* Menteri). Jadi untuk tempo dahulu (diwaktu raja masih mempunyai prerogatif-prerogatif yang dijamin dalam UUD) hal-hal yang demikian itu merupakan “prerogatieven van de Kroon”, pada waktu sekarang pasal-pasal itu hanya menjamin bahwa hal-hal itu akan diurus di tingkat lebih tinggi dari tingkat Menteri sendiri.”

Hubungan kekuasaan partai politik dan presiden yang kemudian mereduksi sebagian kewenangan konstitusional presiden dinilai oleh sebagian kalangan sebagai praktik

³⁶ Ni'matul Huda, *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Hukum, No.18 Vol.8, Oktober 2001

presidensial setengah hati (*soft presidentialism-weak president*).³⁷ Saldi Isra menyebutnya sebagai praktik presidensialme minoritas, dimana presiden tidak mungkin lagi menggunakan kewenangan konstitusionalnya secara utuh dalam pengangkatan menteri.³⁸

Dalam sistem Presidensial atau *Fixed Executive System* atau *Non-parliamenter Executive System*, di mana pertanggungjawaban atas kebijaksanaan pemerintahan dipegang oleh Presiden. Presiden merangkap memegang jabatan Perdana Menteri (Presiden/Perdana Menteri). Para Menteri tidak bertanggung jawab langsung kepada DPR, melainkan kepada Presiden. Menteri-menteri dalam menjalankan tugasnya harus bertanggung jawab kepada presiden, karena itu kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden. Kabinet ini tidak tergantung kepada Parlemen, maka kabinet ini mempunyai masa jabatan tertentu, lain halnya kabinet parlementer tidak memiliki masa kerja tertentu karena hidup matinya sangat tergantung kepada Parlemen.

Sistem Kabinet menurut UUD 1945 adalah bersifat Presidensial dan dengan lahirnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945, maka muncullah konvensi ketatanegaraan dalam masa berlakunya UUD 1945 (I) ialah lahirnya Kabinet Parlementer, walaupun saat-saat tertentu masih tetap dilaksanakan sistem Kabinet Presidensial, yaitu pada masa Kabinet Hatta I dan II. Sistem Kabinet Parlementer mulai berlaku pada masa Konstitusi RIS dengan corak khususnya, “quasi parlementer Zaken Kabinet” dan kemudian berjalan secara optimal pada masa berlakunya UUD Sementara (1950), walaupun kemudian mengalami kegagalan, dan sejak berlakunya kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, berarti berlaku pula sistem Kabinet Presidensial sampai sekarang.

³⁷ Hanta Yuda AR., *Op.cit.*, h 155

³⁸ Isra, Saldi, *Op.cit.*, h.254

No	Pada Masa		Sistem Kabinet			Jml
	UUD	Masa/ Th	Presidensiil	Parleментар	Extra	
1	UUD 1945 (I)	1945-1949	3	5	1	0
2. a.	UUD RIS	1949-1950	-	1	-	1
b.	UUD 1945	RI Yogya	-	2	-	2
3	UUUDS 1950	1950-1050	-	6	1	7
4	UUD 1945 (II)	1959-Sek	7	-	-	7
5		Orde Lama				
		Orde Baru	9	-	-	9
		Era reformasi	6	-	-	6
Jumlah						39

Kabinet Presidensiil merupakan hasil dari proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia telah mencatat 39 kali pergantian kabinet sejak Negara Republik Indonesia di proklamasikan sebagai Negara merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, sampai dengan Tahun 2019. Ini berarti bahwa, telah terjadi 39 kali pergantian kabinet selama negara ini berusia 73 tahun (17 Agustus 1945 - 17 Agustus 2019). Melihat dari angka ini, menunjukkan dengan jelas bahwa rata-rata setiap kabinet hanya berusia pendek, kecuali Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja.

Kabinet yang paling pendek usianya adalah Kabinet Peralihan atau juga disebut Kabinet Susanto, yang bekerja dari tanggal 20 Desember 1949 sampai dengan 21 Januari 1950, jadi hanya berusia 1 bulan 1 hari. Kabinet yang termasuk pendek usianya setelah Kabinet Susanto adalah Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan (21 Februari 1966 - 27 Maret 1966), hanya bekerja dalam 1 bulan 6 hari. Usia yang cukup panjang ialah Kabinet Pembangunan I, II, III, IV, V, Kabinet Indonesia Bersatu I, dan Kabinet Kerja merupakan salah satu indikasi kestabilan pemerintahan, termasuk kestabilan politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan, tetapi usia pendek Kabinet Peralihan dapat

dimaklumi, karena keadaan pada waktu itu adalah keadaan peralihan/ transisi. Namun demikian usia pendek bagi Kabinet Dwikora yang disempurnakan menunjukkan ketidakstabilan pemerintahan pada waktu itu, mengingat pada saat itu (Maret 1966), bertepatan terjadinya gelombang demonstrasi dari angkatan 66 yang memperjuangkan Tritura, sedang kabinet itu sebagai kabinet warisan Orde Lama, yang telah ditumbangkan oleh Angkatan 66 dengan dimasukkannya suatu fase baru bagi Bangsa Indonesia ialah Orde Baru. Demikian pula, Kabinet Reformasi Pembangunan, Kabinet Persatuan Nasional, dan Kabinet Gotong Royong, usianya pendek karena masa transisi Orde Baru ke Era Reformasi.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, setidaknya ada 9 kali pergantian Kabinet pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945-1949), satu kali kabinet masa RIS (1949-1950), tujuh kali Kabinet dalam masa berlakunya UUD Sementara (1950 -1959), dan 22 kali pergantian kabinet pada masa UUD 1945 (II) (1959 – sekarang). Perkembangan kabinet-kabinet Republik Indonesia, baik pada masa berlakunya UUD 1945 (I) UUD RIS, UUDS 1950 ataupun UUD 1945 (II) selama 67 tahun (17 Agustus 1945-Tahun 2019) telah tercatat 30 kali pergantian kabinet (belum termasuk kabinet di Negara RI sebagai Negara Bagian RIS tercatat 2 kali pergantian kabinet). Jadi, rata-rata Kabinet Republik Indonesia berusia pendek.

Bilamana diteliti sistem kabinetnya, maka pada awalnya dikehendaki sistem Presidensil, kemudian berlaku konvensi ketatanegaraan dan berlaku sistem parlementer. Sistem parlementer ini benar-benar mendapat tempat berpijak dengan adanya dua UUD, ialah UUD RIS dan UUDS 1950. Setelah kembali ke UUD 1945 sistem kabinet Presidensil dianggap paling sesuai oleh Bangsa dan Negara Indonesia. Secara konstitusional, UUD 1945 menjamin berlakunya sistem kabinet Presidensil, walaupun pada masa berlakunya UUD 1945 (I) (1945-1949) berlangsung 5 kali pergantian kabinet parlementer, sekali kabinet darurat atau

kabinet perang dan hanya tiga kali kabinet Presidensial. Tetapi perlu diketahui bahwa apa yang disebut Kabinet Darurat (19 Desember 1948 - 13 Juli 1949) adalah Kabinet Perang yang disusun dalam keadaan luar biasa, setelah Presiden dan para pemimpin yang lain ditahan dan dibuang oleh sekutu. Jadi kabinet ini bersifat sementara dan yuridis Kabinet Hatta I (29 Januari 1946 - 21 Agustus 1949) belum dibubarkan, oleh karena itu setelah Yogyakarta direbut kembali, Mr. Sjarifuddin Prawiranegara, menyerahkan mandat kepada Moh. Hatta. Dengan kata lain, pada masa berlakunya UUD 1945 (I) inipun secara prinsip dikehendaki berlakunya sistem kabinet Presidensial. Sebab, pada masa ini (1945-1949) dimulai dengan sistem Kabinet Presidensial yang secara konstitusional berpijak pada Pasal 17 UUD 1945, dan kemudian diakhiri juga dengan sistem kabinet Presidensial.

Sistem kabinet parlementer mengalami kegagalan di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor tersebut di atas dengan berlakunya kembali UUD 1945 berarti dipakainya sistem kabinet Presidensial. Ini berarti bahwa sistem kabinet presidensial yang dilaksanakan di Indonesia itu di samping bersifat konstitusional, juga merupakan sistem yang dihasilkan oleh proses sejarah ketatanegaraan Indonesia. UUD 1945 sebagai dasar konstitusional sistem kabinet presidensial di Indonesia, sedang sejarah ketatanegaraan republik Indonesia merupakan batu ujian terhadap kesesuaian sistem ini. Pengalaman pahit dalam sistem kabinet parlementer selalu dan pasti diingat oleh bangsa Indonesia.

Penguatan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kabinet Multi Partai

Sistem Presidensial dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive*, menempatkan kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan

kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistem ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar (1958–1969), dan Indonesia di bawah UUD 1945.³⁹

Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. Menurut Arend Lijphart,⁴⁰ perbedaan antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem pemerintahan parlementer, yakni:

First, in a parliamentary system, the head of government who may have such different official titles as prime minister, premier, chancellor, minister-president, taoiseach (in Ireland), or, rather confusingly, even “president” (in Botswana) but whom I generically term the prime minister and his or her cabinet are responsible to the legislature in the sense that they are dependent on the legislature’s confidence and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure. In a presidential system, the head of government always called president is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence (although it may be possible to remove a president for criminal wrongdoing by the process of impeachment).

³⁹ Ibid. h.303.

⁴⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, (United States of America: Yale University Press, 2012), h.107

The second difference between presidential and parliamentary governments is that presidents are popularly elected, either directly or via a popularly elected presidential electoral college, and that prime ministers are selected by legislatures. The process of selection may take a variety of forms. For instance, the German chancellor is formally elected by the Bundestag, the Irish taoiseach by the Dáil, the Japanese prime minister by the House of Representatives, and the Botswanan “president” by the National Assembly. In Italy and Belgium, cabinets emerge from negotiations among the parties in parliament and especially among party leaders, but they also require a formal parliamentary vote of investiture. In the United Kingdom, the king or queen normally appoints the leader of the majority party to the prime ministership, and in many multiparty systems, too, the cabinets that emerge from interparty bargaining are appointed by the heads of state without formal election or investiture; these cabinets are assumed to have the legislature’s confidence unless and until it expresses its lack of confidence.

The third fundamental difference is that parliamentary systems have collective or collegial executives whereas presidential systems have one-person, noncollegial executives. As I indicated at the end of the previous chapter, the prime minister’s position in the cabinet can vary from preeminence to virtual equality with the other ministers, but there is always a relatively high degree of collegiality in decision-making; in contrast, the members of presidential cabinets are mere advisers and subordinates of the president. The most important decisions in parliamentary systems have to be made by the cabinet as a whole, not just by the prime minister; the most important decisions in presidential systems can be made by the president with or without, and even against, the advice of the cabinet.

Jose A. Cheibub, Adam Przeworzki, dan Sebastian M. Saiegh dalam “Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism” mencatat banyak pendapat

yang meragukan kelangsungan dan stabilitas pemerintahan dalam sistem multipartai?⁴¹

Dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden di PR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.⁴²

Dalam konteks yang pertama, dengan memberlakukan syarat jumlah minimum perolehan suara mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden maka sejak awal pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bersangkutan telah memiliki cukup gambaran atau estimasi bukan saja perihal suara yang akan mendukungnya di PR jika terpilih tetapi juga tentang figur-figur yang akan mengisi personalia kabinetnya, yang tentunya bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat sudah dapat dibicarakan sejak sebelum pelaksanaan Pemilu melalui pembicaraan intensif dengan partai-partai pengusungnya, misalnya melalui semacam kontrak politik di antara mereka. Benar bahwa belum tentu partai-partai pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden akan menguasai mayoritas kursi di DPR sehingga pada akhirnya tetap harus dilakukan kompromi-kompromi politik dengan partai-partai peraih kursi di DPR, namun dengan cara demikian setidaknya-tidaknya kompromi-kompromi politik yang dilakukan itu tidak sampai mengorbankan hal-hal fundamental dalam program-program pasangan calon

⁴¹ Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworzki, and Sebastian M. Saiegh, 2004, *Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism* dalam *British Journal of Political Science*, No.34 hlm. 565-566, dalam Sandi Isra, *Sistem Pemerintahan...* h.203-204

⁴² Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan..* Op.cit. h.245

presiden dan wakil presiden yang bersangkutan yang ditawarkan kepada rakyat pemilih dalam kampanyenya. Dengan demikian, fenomena lahirnya “sistem Presidensial rasa Parlemerter” dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat direduksi.⁴³

Kesimpulan

Dalam sistem pemerintahan presidensial, pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan otoritas konstitusional presiden dengan dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden (*the president appoints head of departments who are his subordinate*). Sistem pemerintahan presidensial Indonesia dan dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat, misalnya, secara konstitusional kekuasaan Presiden Indonesia dalam pengisian anggota kabinet atau menteri sangat besar. Pasal 17 UUD 1945 menyatakan presiden mengangkat dan memberhentikan menteri tanpa memerlukan persetujuan lembaga perwakilan. Seluruh menteri bertanggung jawab kepada presiden. Sehingga peran Presiden Indonesia sangat sentral dalam menentukan menteri atau anggota kabinet. Berbeda dengan Amerika Serikat, dalam menentukan menteri atau anggota kabinet Presiden Amerika Serikat memerlukan *confirmation Senat*.

Meski secara konstitusional berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, constitutional power Presiden Indonesia kuat dalam penentuan menteri, sejak perubahan UUD 1945 terutama dengan presidensialisme multipartai, kewenangan presiden mulai tereduksi dengan adanya bangunan koalisi partai politik yang mendukung presiden. Kewenangan presiden mengisi atau menentukan menteri (kabinet) terpaksa harus berkompromi dengan realitas politik dan bentangan empirik membuktikan presiden harus berkompromi dalam penyusunan kabinet dengan partai politik pendukung koalisi pemerintah.

⁴³ Ibid. h.246

Daftar Pustaka

Buku:

- Asshiddiqie. Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, 2004.
- , *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- , *Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Huda. Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH.UII Press, 2003.
- Indrayana. Denny. *Teori Lembaga Kepresidenan, Bahan Ajar Hukum Tata Negara*, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018)
- Isra. Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries, Second Edition*, United States of America: Yale University Press, 2012.
- Lubis. M. Solly. *Pembahasan UUD 1945, Cet. Kelima*, Bandung: Alumni, 199.

Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.

Rahimullah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Satyagama, 2007.

Surbakti. Ramlan, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, Jakarta: PT. Grasindo, 1998.

Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Gita Media Press)

Yuda. Hanta AR., *Presidensialisme Setengah Hati, dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Jurnal/Website/Majalah :

Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

Bagir Manan, *UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif*, Republika, Sabtu, 27 Mei 2000

Clement Fatovic, *Blurring The Lines: The Continuities Between Executive Power And Prerogative*, Maryland Law Review, Vol. 73 No. 15, 2013

Fahmi. Khairul, *Hubungan Kekuasaan Presiden dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet*, Jurnal Majelis, Edisi 01, Januari 2019.

Forum Keadilan, No.29, 12 Agustus 2001

Herman Sihombing, *Lembaga Prerogatif Dalam Negara Republik Indonesia*, Kompas, 8 Juli 1982.

<http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf>. Di akses pada tanggal 25 Agustus 2023. Pukul. 14.00 Wib.

Huda. Ni'matul. *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Hukum, No.18 Vol.8, Oktober 2001

Richard M.Pious, "*Kekuasaan Kepresidenan*", dalam Jurnal Demokrasi, [HTTP// USINFO.STATE.GOV](http://usinfo.state.gov)

Wahanu Prabandani, Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 12 N0. 03 - Oktober 2015: 267 - 276

