



Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara

Politics of Law of Limitation of The President's Prerogative in the Formation of Ministries Based on The State Ministry Law

Mario Agritama S W Madjid*

marioagritama.law@gmail.com

Received: 13 November 2022 | Last Resived: 30 November 2022 | Accepted: 30 November 2022

Abstract

The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates that it is necessary to have Ministers to assist the President in carrying out his executive duties. The logical consequence is that the President has the prerogative to determine the formation of the structure of Ministers in their cabinet. Historically, the President's prerogative has problems such as the uncertainty of the number and type of Ministries which resulted in the cabinet being unable to run effectively and efficiently in carrying out the functions. The State Ministry Law exists to regulate how the formation, change, and dissolution of State Ministries, so that there are limits to the President's power to determine the structure of Ministries in the cabinet in order to support the effectiveness of the running of government. This study intend to examine how the legal politics of the existence of restriction on the President's prerogative in determining the structure of their cabinet based on The State Ministry Law. The type of research used in this study is normative juridical with the library research method. The data source used is secondary data which includes primary, secondary, and tertiary legal materials. The results of this study is describe that The State Ministry Law has a responsive character because of the process of forming The State Ministry Law occurs through a democratic political configuration. Regarding the legal politics, the limitation of President's prerogative in forming Ministries is aimed at strengthening the mechanism of checks and balances and strengthening the presidential system.

Keywords: *Politics of Law, Prerogatives, President, Ministry*

Abstrak

UUD 1945 mengamanatkan bahwa perlunya keberadaan Menteri untuk membantu Presiden dalam melaksanakan fungsinya di ranah eksekutif. Konsekuensi logis dari hal tersebut adalah adanya hak prerogatif dari presiden untuk menentukan pembentukan struktur kementerian dalam kabinetnya. Dalam praktiknya hak prerogatif Presiden tersebut menuai problem, seperti tidak menentunya jumlah dan jenis kementerian yang berakibat pada tidak dapatnya berjalan efektif dan efisien suatu kabinet dalam menjalankan fungsinya. UU Kementerian Negara hadir sebagai upaya untuk mengatur bagaimana pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, sehingga terdapat batasan terhadap kekuasaan presiden untuk

menentukan struktur kementerian dalam kabinet dalam rangka menunjang efektifitas jalannya pemerintahan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana politik hukum dari adanya pembatasan hak prerogatif Presiden dalam menentukan struktur kabinetnya berdasarkan UU Kementerian Negara. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan konstitusional dan peraturan perundang-undangan. Hasil dari penelitian ini menguraikan bahwa UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara memiliki karakter yang responsif karena proses pembentukan UU *a quo* terjadi melalui konfigurasi politik yang demokrasi. Terhadap politik hukum pembatasan hak prerogatif presiden dalam pembentukan kementerian adalah bertujuan untuk memperkuat mekanisme *check and balances* dan memperkuat sistem presidensial.

Kata Kunci : *Politik Hukum, Hak Prerogatif, Presiden, Kementerian*

Pendahuluan

Keberadaan Kementerian Negara merupakan inti dari kekuasaan pemerintahan eksekutif yang berfungsi untuk membantu melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Pada waktu berlakunya UUD 1945 pasca kemerdekaan, Menteri merupakan pembantu presiden, dimana ia diangkat dan dipeberhentikan oleh Presiden. Akibatnya pertanggungjawaban seorang Menteri dihadapkan pada Presiden.¹ Sejak awal kemerdekaan, Presiden sudah diberi hak untuk menentukan sendiri bagaimana struktur dan jumlah kementerian negara. Hal ini membuat setiap periode pemerintahan sejak kemerdekaan sampai saat ini praktik pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara sering mengalami perubahan berdasarkan kondisi sosial politik yang berkembang.²

Pada konstitusi RIS, kedudukan Menteri menjadi bagian dari alat perlengkapan negara sekaligus bagian dari pemerintah bersama Presiden. Masa ini Indonesia menerapkan sistem parlementer sehingga pertanggungjawaban pemerintahan diemban oleh menteri-menteri. Sedangkan Presiden hanya bersifat formalitas untuk sekadar mengetahui.³ Tidak jauh berbeda dengan konstitusi RIS, pada masa berlakunya UUD Sementara 1950, kedudukan Menteri lebih tinggi dibandingkan saat berlakunya UUD 1945. Pada masa ini Menteri menjadi alat perlengkapan negara yang berdiri sendiri dan dipimpin oleh seorang perdana Menteri.⁴

¹ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 35.

² "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara" (Jakarta, 2007).

³ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I*, 39.

⁴ Mahkamah Konstitusi, 42.

Masa pra-demokrasi dipimpin pada tahun 1945 hingga 1959, Indonesia menggunakan sistem parlementer dan presidensial dimana sebagian Menteri di bawah Perdana Menteri dan Wakil Presiden Moh. Hatta. Jumlah Menteri pada tersebut berkisar 16 orang (Kabinet Syahrir ke-1) dan 37 orang (kabinet Amir Syariffudin ke-2). Setelahnya pada Kabinet Wilopo, jumlah Menteri berkisar 18 orang dan Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2, sebanyak 25 orang. Pada tahun 1959, dengan berlakunya kembali sistem presidensial, dinamika struktur kabinet tergantung pada keinginan presiden. Pada masa demokrasi dipimpin jumlah Menteri Negara pun mencapai 100 orang lebih.⁵

Tidak adanya aturan yang jelas terhadap pembatasan Hak Prerogatif Presiden dalam mengangkat menteri berimplikasi pada tidak efektif dan efisiennya pelaksanaan pemerintahan. Hal tersebut menjadi salah satu faktor dorongan dari Baleg DPR RI pada tahun 2005 untuk mengusulkan perlunya dibentuk UU tentang Kementerian Negara, walaupun sebenarnya alasan utama perlunya segera dibentuk UU Kementerian Negara untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 17 UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 30 Agustus 2005 memutuskan kedua RUU dimaksud menjadi RUU Usul Inisiatif DPR RI. Untuk mempercepat kelancaran penanganan kedua RUU ini, Rapat BAMUS tanggal 8 September 2005 memutuskan kedua RUU dimaksud ditangani oleh satu Panitia Khusus (Pansus) dengan jumlah Anggota 50 orang mewakili semua unsur fraksi yang pembentukannya disahkan oleh Rapat Paripurna DPR RI tanggal 13 September 2005. Dengan dasar pembentukan Pansus beserta Pimpinan dan Keanggotaan Pansus yang dikukuhkan melalui Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor : 05/DPR RI/1/2005-2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus DPR RI mengenai RUU tentang Dewan Penasihat Presiden dan RUU tentang Kementerian Negara selanjutnya menjadi dasar mulai bekerjanya Pansus.⁶

Usul RUU Kementerian Negara yang diajukan oleh Baleg DPR RI, mengatur jumlah kementerian beserta kementerian apa saja yang akan diberlakukan selama berjalannya masa pemerintahan Presiden kala itu dan mengatur perihal pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara juga wajib berdasarkan persetujuan DPR. Jika ditelisik naskah risalah sidang pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara, telah terjadi perdebatan politik yang cukup menarik antara DPR selaku pengusul RUU dan Presiden. Pada naskah usulan RUU yang diajukan oleh DPR, cenderung mencoba untuk memberikan pembatasan yang cukup ketat terhadap Presiden untuk menentukan struktur kementerian di bawahnya. Misalnya, jumlah, jenis,

⁵ "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara," 3-4.

⁶ "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara," 11.

dan nama kementerian yang sudah ditentukan di dalam RUU dan perlunya persetujuan DPR terhadap perubahan dan pembubaran kementerian harus berdasarkan persetujuan DPR. Sedangkan dari sisi pemerintah saat itu cenderung mempertahankan hak prerogatif Presiden dalam hal menentukan struktur kementeriannya beserta perubahan dan pembubaran kementerian yang tidak perlu berdasarkan persetujuan DPR.

Usulan RUU tentang Kementerian Negara pada prinsipnya tidak terlepas dari lahirnya reformasi politik, dimana memiliki konsekuensi terhadap perlunya tercipta mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Lahirnya reformasi tersebut membutuhkan landasan hukum terhadap pengaturan mengenai lembaga kekuasaan eksekutif di lingkup kementerian negara yang pada era sebelumnya tidak tersentuh. Di sisi lain besarnya intervensi yang dilakukan oleh DPR terhadap Presiden untuk mencampuri urusan kementerian juga berpotensi menyalahi prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan. Jika dikaitkan dengan konsepsi politik hukum yang dikemukakan oleh Mahfud MD, mengkategorisasikan konsepsi dalam politik hukum menjadi beberapa bagian.⁷ *Pertama*, cita atau cetak biru yang diharapkan dari pembentukan hukum tersebut. *Kedua*, proses politik yang melatarbelakangi pembentukan hukum tersebut. *Ketiga*, cara atau mekanisme apa yang menjadi ketentuan hukum tersebut dapat dilaksanakan.

Sehubungan dengan berbagai perdebatan yang hadir mengenai pembatasan hak prerogatif Presiden dalam pembentukan kementerian, maka menjadi penting untuk melacak politik hukum pembatasan hak prerogatif presiden dalam menentukan struktur kementerian dibawahnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang selanjutnya disebut UU Kementerian Negara. Ruang lingkup dalam kajian ini hanya terbatas pada politik hukum pembentukan UU Kementerian Negara.

Metode

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan konstitusional dan peraturan perundang-undangan. Metode ini dilakukan dengan menganalisis UU Kementerian Negara beserta naskah akademik dan risalah sidang pembentukannya. Hasil analisis tersebut penulis hubungkan dengan pendekatan UUD 1945 untuk menilai konstitusionalitas pembatasan hak prerogatif Presiden dalam UU Kementerian Negara. Metode ini juga dilakukan dengan melakukan inventarisasi dan mempelajari data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel,

⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2017), 56.

dokumen serta website resmi. Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu analisis isi (*content analysis*).

Hasil dan Pembahasan

Konsepsi Politik Hukum

Dalam tradisi negara-negara demokrasi, hukum dibentuk melalui lembaga politik, dimana komposisi di dalamnya merupakan partai-partai dominan pemenang pemilu di lembaga parlemen. Pada titik ini mulai dapat ditemukan relasi antara hukum dan politik. Menurut Mahfud MD, menyatunya antara hukum dan politik merupakan suatu fakta yang sulit terbantahkan. Mengapa demikian, untuk melihat hubungan antara hukum dan politik perlu dipahami sejak awal bahwa hubungan tersebut tergantung pada asumsi, konsep atau pandangan yang digunakan sebagai dasar pilihan arus *sollen*, *sein*, atau *sollen-sein*.⁸

Apabila didasarkan pada pandangan *das sollen*, maka posisi hukum berada pada tingkatan tertinggi yang dapat menentukan bagaimana semestinya aktivitas atau arah politik berjalan. Artinya, politik ditentukan oleh determinasi produk hukum. Pandangan ini dianut di beberapa negara penganut supremasi hukum karena politik diposisikan sebagai variabel terpengaruh oleh hukum.⁹ Sedangkan, pada pandangan *das sein* (kenyataan) meletakkan kecenderungan hukum merupakan hasil dari kompromi politik. Artinya, hukum merupakan hasil dari determinasi kepentingan politik, dimana ia dibuat dan disahkan oleh lembaga politik. Menurut kelompok ini, hukum dianggap tidak akan pernah bersifat netral dan objektif. Mengapa demikian, karena hukum terbentuk melalui penalaran politik dan dinilai sebagai bagian dari titik temu kompromi politik dari beragam kepentingan.¹⁰

Selain kedua pilihan arus diatas, hubungan antara hukum dan politik dapat juga diinterpretasikan sebagai bagian integral dari arus *sollen* dan *sein* sebagaimana dikenal dengan istilah *sollen-sein*. Menurut pandangan ini antara hukum dan politik tidak dapat dikatakan ada yang lebih dominan atau lebih unggul karena keduanya secara simetris saling mempengaruhi. Dalam hal ini apabila politik diartikan sebagai kekuasaan, maka lahirlah pernyataan politik dan hukum “interdeterminan”, sebab “politik tanpa hukum itu zalim” dan “hukum tanpa politik itu lumpuh”.¹¹ Pandangan diatas berpijak pada satu

⁸ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan* (Yogyakarta: UII Press, 2020), 2.

⁹ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, 2.

¹⁰ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, 3-4.

¹¹ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, 6.

gagasan, yakni Politik Hukum atau *legal policy*. Secara etimologis, istilah politik hukum berasal dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*.¹² Menurut LJ. van Appeldoorn, Politik Hukum merupakan penetapan dari suatu tujuan dan isi peraturan perundang-undangan.¹³ Mahfud MD dalam disertasinya menerangkan cakupan studi politik hukum setidaknya memuat 3 (tiga) hal.¹⁴ *Pertama*, Kebijakan negara atau garis resmi tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara; *Kedua*, Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum; dan *Ketiga*, Penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Produk hukum dalam suatu negara hukum setidaknya terikat oleh beberapa hal. Misalnya, asas legalitas, pembagian kekuasaan, hak-hak dasar, serta pengawasan terhadap tindakan pemerintah. Oleh karenanya fungsi politik hukum hadir untuk memberikan garis atau batasan yang harus dipatuhi ketika membentuk hukum.¹⁵ Jika dikaitkan sebagai sarana untuk mencapai tujuan negara, maka politik hukum nasional semestinya berpijak pada cita-cita bangsa. Berikutnya, harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara dan dipandu oleh nilai-nilai Pancasila. Selain itu, politik hukum harus melindungi seluruh unsur bangsa demi mencapai keutuhan bangsa.¹⁶

Hak Prerogatif Presiden dalam Pembentukan Kementerian

Amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terjadi pada tahun 1999 hingga 2002 telah menjadi titik tolak pergeseran pelaksanaan kekuasaan pemerintahan di Indonesia. Menurut Sri Soemantri, pasca amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan Indonesia benar-benar menegaskan dirinya menganut sistem presidensial.¹⁷ Sistem presidensial menghendaki bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan kekuasaannya di ranah eksekutif. Oleh karenanya Presiden dalam sistem presidensial tidak mempunyai hubungan dengan legislatif dalam hal keberlangsungan kekuasaannya karena kekuasaan eksekutif tidak dibentuk oleh legislatif. Hal ini sejalan dengan pendapat C.F. Strong dengan konsep *non parliamentary executive* nya yang menyatakan bahwa masa jabatan pemegang

¹² Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999), 19.

¹³ (1981, p. 390)

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 4.

¹⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Yogyakarta: EA Books, 2022), 19.

¹⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, 20.

¹⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Makassar: Prenadamedia Group, 2019), 431.

kekuasaan eksekutif ditentukan untuk waktu tertentu dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.¹⁸

Menurut Bagir Manan, kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang memiliki karakteristik umum, misalnya tentang kewenangan di bidang keamanan dan ketertiban umum, tata usaha pemerintahan, pelayanan umum, dan penyelenggaraan kesejahteraan umum.¹⁹ Sedangkan terhadap kewenangan Presiden dalam konteks kepala negara sering disebut sebagai hak prerogatif Presiden. Secara bahasa Prerogatif berasal dari bahasan latin *praerogativa* yang bermakna dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara atau *praerogativus* yang berarti diminta sebagai yang pertama memberikan suara atau *praerogare* yang bermakna diminta sebelum meminta yang lain.²⁰ Dalam konteks pranata hukum tata negara, Prerogatif sendiri berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Di Inggris hak prerogatif tradisional raja hingga saat ini masih menjadi sumber utama kewenangan eksekutif. Sedangkan di Amerika Serikat mendasarkan pada suatu argumentasi bahwa seluruh kekuasaan yang ada merupakan kekuasaan inheren eksekutif yang telah diberikan secara langsung oleh raja kepada otoritas eksekutif pada waktu kemerdekaan.²¹

Terkait hak prerogatif Presiden menurut Mahfud MD membagi menjadi beberapa macam. *Pertama*, ranah pemerintahan, yaitu menyatakan negara dalam keadaan bahaya, mengangkat duta dan konsul, memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan, serta mengangkat dan memberhentikan Menteri. *Kedua*, ranah peraturan perundang-undangan, yaitu menetapkan Peraturan Pemerintah dan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Ketiga*, ranah peradilan, yaitu memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.

Sehubungan dengan hak prerogatif Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri, hal ini memiliki konsekuensi terhadap Menteri-menteri yang tidak bertanggungjawab kepada legislatif, melainkan kepada Presiden sehingga Menteri tersebut dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa persetujuan legislatif. Hal ini tidak terlepas dari sistem pemerintahan

¹⁸ Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Yogyakarta: Total Media, 2008), 88.

¹⁹ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 45 Sebelum Dan Sesudah Amandemen* (Bandung: Nusamedia, 2016), 61.

²⁰ Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Hukum*, Vol. 8, No. 18, 2001: 2.

²¹ Naskah Akademik Usulan Rancangan Pembentukan Undang-Undang tentang Kementerian Negara

Presidensial yang dianut oleh Indonesia, dimana meletakkan pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif sehingga antar cabang kekuasaan tidak dapat saling mempengaruhi.²² Sejalan dengan pandangan S.L. Witman dan J.J. Wuest yang menyebutkan bahwa ciri dari sistem presidensial, yakni *there is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive.*²³ Maksud dari ungkapan diatas, yaitu hubungan tanggungjawab antara Presiden dan Kabinetnya yang meliputi Menteri-menteri di bawahnya merupakan tanggungjawab Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Di Indonesia secara konstitusional menurut Pasal 17 UUD 1945 menyebutkan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Lebih lanjut pada Pasal 3 Undang-Undang tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa kementerian berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Maksud dari ketentuan *a quo* bahwa mengenai struktur kementerian merupakan hak prerogatif dari Presiden dan para Menteri bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden atas segala tugas dan kewajiban yang dimilikinya.²⁴

Dalam Undang-Undang Kementerian Negara sejatinya telah memberikan keleluasaan kepada Presiden untuk menentukan bagaimana susunan kementerian pada kabinetnya. Misalnya saja, berdasarkan pasal 13 UU Kementerian Negara menyebutkan bahwa Presiden dapat membentuk kementerian yang membidangi beberapa urusan pemerintahan yang meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, pertahanan, agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, perikanan, perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal. Walaupun sebenarnya

²² Ribkha Annisa Octovina, "Sistem Presidensial Di Indonesia," *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol.4, No. 2, 2018: 249.

²³ W. M. Herry Susilowati, "Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 (Suatu Kajian Teoritis)," *Jurnal Perspektif* Vol. IX, No. 3, 2003: 258.

²⁴ Tria Noviantika and M. Shofwan Taufiq, "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara," *Muhammadiyah Law Review* Vol.5, No. 1, 2021: 4.

ketentuan diatas sedikit memberikan batasan terhadap bidang-bidang apa saja yang dapat dibentuk kementerian oleh Presiden, namun setiap urusan pemerintahan tersebut tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri.²⁵ Artinya, disini terhadap penentuan struktur kementerian pada urusan tertentu masih tetap menjadi hak prerogatif Presiden.

Selain kewenangan pembentukan kementerian, dalam UU Kementerian Negara juga memberikan keleluasaan terhadap Presiden untuk mengangkat wakil Menteri pada kementerian tertentu dan membentuk Kementerian Koordinator.²⁶ Terhadap tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian pun menjadi kewenangan dari Presiden untuk mengatur di dalam Peraturan Presiden.²⁷ Bahkan terhadap pengubahan dan pembubaran kementerian negara hanya dibatasi pada kementerian negara yang disebutkan di dalam UUD 1945 saja yang tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden. Sebaliknya Presiden dapat mengubah atau membubarkan suatu kementerian tanpa persetujuan dari pihak manapun, melainkan hanya berdasarkan pertimbangan dari DPR.²⁸

Oleh karenanya, walaupun sebenarnya maksud kehadiran dari UU Kementerian Negara untuk membatasi hak prerogatif Presiden dalam menentukan kementerian di bawahnya, akan tetapi sebenarnya Presiden masih memiliki keleluasaan yang sangat besar untuk menentukan bagaimana struktur kementerian di bawahnya. Turut campur DPR dalam hal urusan kementerian dalam konteks ini hanya terbatas pada pelaksanaan fungsi *check and balances* antar cabang kekuasaan. Sedangkan, terhadap teknis susunan dan struktur pada kementerian menjadi ranah Presiden.

Karakter Undang-Undang Kementerian Negara

Perkembangan karakter suatu produk hukum sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh perkembangan konfigurasi politik. Mengapa demikian, karena konfigurasi politik tertentu senantiasa melahirkan karakter produk hukum tertentu. Misalnya, konfigurasi politik yang tampil secara demokrasi cenderung menghasilkan produk hukum yang responsif. Sebaliknya, dalam konfigurasi politik otoriter cenderung menghasilkan produk hukum yang konservatif atau ortodoks.²⁹ Produk hukum yang memiliki karakter responsif biasanya memberikan sedikit ruang bagi pemerintah untuk melakukan penafsiran yang

²⁵ Pasal 5 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

²⁶ Pasal 10 dan Pasal 14 UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

²⁷ Pasal 11 UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

²⁸ Pasal 19 dan Pasal 21 UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 363.

luas melalui peraturan pelaksanaan atau turunan dari suatu undang-undang yang terbatas hanya berlaku terhadap hal-hal yang bersifat teknis. Sedangkan terhadap produk hukum yang memiliki karakteristik ortodoks cenderung memberikan keleluasaan bagi pemerintah untuk melakukan interpretasi suatu undang-undang melalui peraturan turunan dibawahnya berdasarkan visi sepihak dari pemerintah. Oleh karenanya, produk hukum yang memiliki karakter responsif memiliki kecenderungan mengatur hal-hal yang bersifat rinci sehingga menutup ruang bagi pemerintah untuk menafsirkan berdasarkan kepentingan pemerintah.

Pembentukan UU Kementerian Negara merupakan produk yang dihasilkan pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Menurut Titi Anggraini, pada era kepemimpinan Presiden SBY pada tahun 2004 hingga 2013 indeks demokrasi Indonesia mengalami perkembangan yang lebih baik jika dibandingkan pada era Jokowi pada tahun 2014 hingga 2019.³⁰ Argumentasi tersebut pun sejalan dengan hasil kajian yang dirilis oleh salah satu lembaga internasional *Freedom House* yang menyebutkan bahwa indeks demokrasi pada era SBY merupakan salah satu yang terbaik.

Pada muatan materi dari UU Kementerian Negara jika dikaitkan dengan ciri karakter produk hukum sebagaimana yang diutarakan oleh Mahfud MD, maka karakter dari UU Kementerian Negara dapat dikatakan sebagai produk hukum yang responsif. Mengapa demikian, karena pasca kehadiran UU Kementerian Negara telah memberikan pembatasan bagi pemerintah untuk melakukan pembentukan kementerian dibawahnya sehingga saat ini memiliki *guideline* yang jelas. *Pertama*, adanya batasan jumlah kementerian yang diatur dalam Pasal 15 UU Kementerian Negara "Jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat)". *Kedua*, susunan organisasi kementerian yang diatur lebih detail pada Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11.³¹ *Ketiga*, adanya ketentuan mengenai

³⁰ Ahmad Satryo, "Lembaga Internasional Catat Demokrasi Era SBY Lebih Baik Dari Jokowi, Perludem: Peran Presiden Tentukan Kualitas Demokrasi," *Politik RMOL.ID*, 2021.

³¹ Pasal 9 UU Kementerian Negara:

- (1) Susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) terdiri atas unsur: a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; c. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal; d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan f. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur: a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu

kementerian yang dapat diubah dan tidak dapat diubah oleh Presiden pada Pasal 17 dan 18. Terhadap kementerian yang tidak dapat diubah berkaitan dengan Menteri *triumvirat* yang disebutkan dalam UUD 1945, dimana pembentukan kementerian tersebut merupakan ranah MPR sebagai lembaga yang berwenang menyusun UUD 1945.

Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden

Arah garis kebijakan atau politik hukum yang melandasi perlunya pembatasan hak prerogatif presiden dalam pembentukan struktur kementerian pada kabinetnya sebagaimana yang diatur dalam UU Kementerian Negara meliputi; *Pertama*, menindaklanjuti amanat konstitusi. *Kedua*, sebagai upaya untuk memperkuat mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. *Ketiga*, sebagai upaya untuk memperkuat sistem presidensial.

a. Menindaklanjuti Amanat Konstitusi

Kehadiran konstitusi merupakan dasar utama politik hukum pembentukan undang-undang. Konstitusi senantiasa selalu diletakkan pada posisi teratas dalam hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan pada suatu negara. Mengapa demikian, karena konstitusi hadir sebagai instrument utama yang digunakan untuk mengontrol pemerintahan.³² Pokok pikiran untuk menindaklanjuti amanat konstitusi tersebut berkaitan dengan teori hukum berjenjang *stufenbeautheorie* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa pembentukan tatanan hukum tertinggi berpuncak pada *basic norm* yang disebut dengan konstitusi.³³ Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Hans Kelsen menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu berlapis dan berjenjang, dimana norma di bawah yang berlaku bersumber pada

pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; c. pelaksana, yaitu direktorat jenderal; d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

- (3) Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) juga memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah.
- (4) Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) terdiri atas unsur: a. pemimpin, yaitu Menteri; b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat Kementerian; c. pelaksana, yaitu deputi; dan d. pengawas, yaitu inspektorat.

Pasal 10 UU Kementerian Negara:

Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu

³² Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, 39.

³³ Muhtadi, "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum* Vol.5, No.2, 2012: 294.

ketentuan norma yang tinggi di atasnya.³⁴ Pada prinsipnya baik Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky sama-sama sepakat bahwa norma hukum memiliki sifat yang berjenjang dan norma hukum tersebut senantiasa bersumber pada norma di atasnya.³⁵ Pokok pikiran dasar atas kehadiran UU Kementerian Negara adalah sebagai bentuk tindak lanjut dari Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Kehadiran dari Undang-Undang tentang Kementerian Negara pun merupakan konsekuensi logis dari suatu hukum berjenjang yang diamanatkan oleh konstitusi. Pengaturan terhadap Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 di atas sebenarnya juga tidak harus merujuk pada suatu UU tersendiri tentang Kementerian Negara, melainkan dapat juga untuk diakomodasi atau diintegrasikan ke dalam UU yang mengatur tentang lembaga eksekutif.³⁶ Faktor pendorong yuridis lainnya sehingga melahirkan UU Kementerian Negara adalah berangkat dari Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009, dimana RUU tentang Kementerian Negara menjadi salah satu dari 55 RUU yang menjadi prioritas jangka pendek untuk segera dibahas.

b. Memperkuat Prinsip *Check and Balances*

Dalam suatu politik modern, tidak lagi ada hak prerogatif Presiden yang tidak dibatasi. Hal ini memiliki keterkaitan terhadap ungkapan *prerogative right end when a law begins*. Bahkan dalam konteks pemerintahan klasik seperti di Inggris, keberadaan hak prerogatif raja sejak akhir abad ke-17 praktis telah mengalami penurunan. Hal ini berawal dari absolutnya kekuasaan raja yang menimbulkan reaksi di masyarakat yang diwakili oleh parlemen sehingga mampu untuk menurunkan kadar absolutisme kekuasaan raja. Dengan kata lain prerogatif sebenarnya merupakan kekuasaan sisa peninggalan era klasik yang telah jauh ditinggalkan pada berbagai negara-negara dengan sistem pemerintahan modern saat ini.³⁷ Secara yuridis, tidak adanya pembatasan tersebut pada dasarnya hal yang konstitusional dan menjadi kewenangan penuh Presiden dalam menentukan kementerian negara. Akan tetapi kondisi tersebut di satu sisi telah menghambat terciptanya *check and balances system* yang berakibat pada lemahnya sistem presidensial dan demokrasi.³⁸ Sedangkan, secara filosofis

³⁴ Eka Nam Sihombing, "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat," *Jurnal Penelitian Huku* Vol.16, No. 1, 2016: 99.

³⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* 41.

³⁶ "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara."

³⁷ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan MK No 22/PUU-XIII/2015," *Jurnal Yudisial* Vol. 9, No. 3, 2016: 244.

³⁸ "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara."

kebutuhan untuk penguatan prinsip-prinsip *check and balances system* juga dapat didasari oleh ungkapan Lord Acton dalam suratnya kepada Bishop Mandell Creighton, *power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*.³⁹ Maksudnya adalah kekuasaan cenderung untuk melakukan hal korupsi dan apabila kekuasaan tersebut absolut atau tidak terbatas maka berpotensi untuk menimbulkan korupsi yang absolut juga. Pada tahapan pembahasan RUU Kementerian Negara, pihak Presiden yang diwakili oleh Mensesneg, Yusril Ihza Mahendra menyoroti mengenai usul RUU Kementerian Negara yang diajukan oleh DPR. Terkait keterlibatan DPR dalam hal pembentukan, perubahan, dan penggabungan kementerian berpotensi menyulitkan presiden untuk membentuk kabinet setelah ia terpilih menjadi Presiden. Lebih lanjut, menurut Yusril Ihza Mahendra secara substansial lebih menyarankan agar judul RUU *a quo* bukanlah tentang Kementerian Negara, melainkan tentang Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran Kementerian Negara. Terhadap pandangan Presiden yang diwakili oleh Yusril Ihza Mahendra tersebut, Yasonna Laoly dari Fraksi PDIP berpandangan bahwa maksud dari DPR mengusulkan RUU demikian bukan maksud untuk menyandera atau membatasi hak prerogatif Presiden, melainkan agar terdapat *guidelines* bagi pemerintah yang akan datang untuk membentuk kementerian negara. Sedangkan dari Fraksi Partai Demokrat yang diwakili Syarifuddin Hasan menyatakan bahwa jangan sampai terjadi dominasi kekuatan DPR terhadap eksekutif karena Indonesia menganut *separation of power*. Dari Fraksi Partai Demokrat, Benny K Harman cenderung sependapat dengan pandangan Presiden, bahwa terhadap RUU Kementerian Negara sebaiknya tidak mengatur mengenai jenis-jenis kementerian. Mengapa demikian, karena rumusan dalam Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam undang-undang. Artinya, hanya ketentuan terhadap pembentukan, pengubahan, dan pembubarannya saja, tidak terhadap jenis-jenis maupun jumlah kementerian. Berikutnya Hermansyah Nazirun dari Fraksi PAN menegaskan bahwa ketentuan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam UU dimaksudkan agar pelaksanaan hak prerogatif Presiden mempunyai aturan yang baku yang disusun antara DPR bersama Presiden sehingga tidak hanya berdasarkan kehendak Presiden saja. Ketentuan tersebut juga bagian dari perwujudan saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara, yaitu Presiden dan

³⁹ Ihwanul Muttaqin, "Kontrol Pemerintah Terhadap Pemberantasan Korupsi Di Indonesia," *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 4, No. 2, 2020: 87.

DPR. Hal yang menarik dari pandangan Hermansyah, yaitu memetakan dua hal krusial dalam pembahasan RUU *a quo* yang meliputi klausula “persetujuan” dan “pertimbangan” oleh DPR dalam hal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian. Apabila menggunakan klausul “persetujuan” oleh DPR, maka kemungkinan besar ditolak oleh Presiden. Sebaliknya, jika menggunakan klausul “pertimbangan” oleh DPR maka tidak akan mengikat secara yuridis formal, namun secara sosial politik. Terhadap pengaturan tentang pembatasan dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran yang memerlukan pertimbangan dari DPR sebagaimana yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara pada prinsipnya adalah guna kepentingan pelaksanaan pemerintahan yang stabil, efektif, dan efisien.⁴⁰ Selain itu, pembatasan lain yang juga termuat dalam UU Kementerian Negara adalah mengenai jumlah kementerian yang terbatas paling banyak 34 (tiga puluh empat).⁴¹ Lukman Hakiem dari Fraksi PPP menerangkan bahwa perlunya pembatasan jenis dan jumlah kementerian adalah menyangkut anggaran, dimana pada Pasal 23 UUD 1945 menyebutkan bahwa terdapat hak *budget* yang ada di DPR. Dalam konteks negara Indonesia, konsepsi mengenai *check and balances* memiliki implikasi secara empiris saat pada era demokrasi terpimpin dan pemerintahan orde baru, dimana mekanisme *check and balances* tidak berjalan sebagaimana mestinya. Mekanisme tersebut baru dapat berjalan pasca reformasi dan amandemen UUD 1945, dimana salah satunya adalah hadirnya ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945. Berdasarkan hal tersebut maka menjadi penting untuk dilakukan pengimbangan terhadap kekuasaan Presiden untuk membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara. Terhadap hak prerogatif Presiden sejak perubahan UUD 1945 sudah menjadi perdebatan seluruh fraksi. Secara umum sebagian besar fraksi sepakat terhadap adanya hak prerogatif presiden. Akan tetapi hak tersebut perlu diimbangi dengan mekanisme *check and balances* sebagai upaya membatasi dominasi dan wewenang Presiden. Ringkasnya, mekanisme *check and balances* tersebut dapat dikontrol secara kelembagaan oleh DPR.⁴² Patrialis Akbar dari Fraksi PAN dalam pandangannya bahwa memang benar Indonesia menganut sistem presidensial, namun sistem tersebut tidak dapat dilepaskan dari sistem *check and balances*. Misalnya dalam proses pembentukan UU berada di tangan

⁴⁰ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kementerian Negara, 29.

⁴¹ Pasal 15 Undang-Undang No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

⁴² Mei Susanto, “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan MK No 22/PUU-XIII/2015,” . 247.

DPR bersama Presiden dan apabila ketentuan UU tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka dapat diuji di Mahkamah Konstitusi. Selain itu mengenai pemberian amnesti dan abolisi yang merupakan kewenangan prerogatif Presiden dalam kekuasaan yudikatif, saat ini harus dengan pertimbangan DPR. Begitu juga dalam memberikan grasi dan rehabilitasi harus dengan pertimbangan Mahkamah Agung. Dengan demikian, mekanisme *check and balances* yang dihadirkan dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 19 tentang perubahan dan Pasal 21 tentang pembubaran kementerian yang harus dengan pertimbangan DPR. Bentuk lain mekanisme *check and balances* yang diatur dalam UU Kementerian Negara, yaitu mengenai jumlah keseluruhan kementerian yang secara tegas dibatasi paling banyak 34 (tiga puluh empat).

c. Memperkuat Sistem Presidensial

Verney menyebutkan bahwa ciri-ciri dari sistem presidensial bahwa presiden dan parlemen merupakan dua institusi yang terpisah dan memiliki legitimasi politik berbeda sehingga relasinya berdasarkan prinsip *check and balances*.⁴³ Perkembangan mengenai sistem presidensial cenderung menimbulkan persoalan fundamental terhadap pengelolaan hubungan antara Presiden dan Legislatif. Menurut Juan J. Linz, sistem presidensial sering terjebak dalam ketegangan antara presiden dengan lembaga legislatif. Pengalaman ketegangan tersebut pun hampir terjadi pada semua negara yang menggunakan sistem presidensial, termasuk di Amerika Serikat sebagai peletak dasar sistem tersebut.⁴⁴ Pasca amandemen UUD 1945 praktis terdapat kemajuan dalam mengokohkan sistem presidensial di Indonesia. Beberapa perkembangan tersebut diantaranya; *Pertama*, pemilihan presiden yang secara langsung oleh rakyat. *Kedua*, adanya pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. *Ketiga*, pengaturan mengenai pemakzulan presiden diatur lebih jelas. *Keempat*, mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang. *Kelima*, keberadaan DPR yang tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Lebih lanjut, Andi Sandi menambahkan beberapa ciri dari sistem presidensial adalah Presiden sebagai penguasa tunggal kekuasaan eksekutif, presiden mengangkat dan memberhentikan kepala departemen atau menteri, dan tidak ada lembaga yang menjadi

⁴³ Lili Romli, "Problematisasi Dan Penguatan Sistem Presidensial," *Jurnal Communitarian* Vol.1, No. 1, 2018: 6.

⁴⁴ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional* (Rajawali Pers, 2020), 193.

political apex dalam sistem presidensial.⁴⁵ Sehubungan dengan konteks kementerian negara dalam UUD 1945, karakter sistem presidensial dapat ditelusuri pada desain UUD 1945 yang meletakkan Menteri di bawah kekuasaan presiden. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, kedudukan Menteri sangat tergantung pada presiden dan tidak tergantung pada lembaga perwakilan sebagaimana dilakukan pada sistem parlementer.⁴⁶ Oleh karenanya, dalam sistem presidensial, pengangkatan dan/atau pemberhentian Menteri menjadi hak prerogatif Presiden. Lahirnya UU Kementerian Negara didorong oleh upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut dapat ditemukan dari ketentuan dalam UU *a quo* bahwa kementerian memiliki kedudukan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam hal ini Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat memiliki kekuasaan untuk menentukan struktur kabinet di bawahnya berdasarkan kebutuhan program Presiden. Jika ditelisik dalam naskah akademik maupun risalah pembahasan UU Kementerian Negara, bahwa baik dari Presiden maupun DPR masing-masing mendasarkan latar belakang pembentukan UU Kementerian Negara untuk memperkuat sistem presidensial. Menurut Ramlan Surbakti, salah satu efektifitas dari sistem presidensial adalah adanya keterlibatan penuh presiden dalam setiap pembahasan RUU, baik yang menyangkut anggaran dan non anggaran. Dalam proses pembahasan UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara dapat diamati bahwa keterlibatan presiden yang penuh dalam proses pembahasan UU *a quo*. Hal tersebut dapat dilihat dilihat dari jumlah daftar inventaris masalah atau DIM yang diberikan oleh pihak Presiden yang begitu banyak dan sangat detail. Bahkan menurut Abdul Gafur dari Fraksi Partai Gerindra, DIM yang diajukan oleh presiden hampir semua muatan dari usul RUU yang diajukan oleh DPR dianggap bermasalah dan mau dipangkas habis.⁴⁷ Jika mencermati usul RUU yang diajukan oleh DPR sebelumnya cenderung hendak membatasi kekuasaan Presiden dalam menentukan struktur kementerian dibawahnya. Pembatasan dalam RUU yang diusulkan oleh DPR pun sangat mendekati dengan konsepsi kementerian dalam Sistem Parlementer yang didominasi oleh pengaruh di parlemen. Misalnya saja, mengatur jumlah dan jenis kementerian apa saja yang akan diberlakukan selama masa pemerintahan Presiden kala itu dan mengatur perihal pembentukan, perubahan, dan pembubaran

⁴⁵ Disampaikan dalam Kelas Teori dan Hukum Konstitusi, Fakultas Hukum, UGM, 10 November 2022.

⁴⁶ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional* Saldi, 194.

⁴⁷ Risalah Rapat Pembahasan RUU tentang Kementerian Negara, 15 Maret 2007

kementerian negara juga wajib berdasarkan persetujuan DPR. Pasca UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara disahkan, praktis terjadi perubahan yang sangat besar jika dibandingkan usul RUU yang diajukan oleh DPR. Perubahan tersebut terletak pada kekuasaan Presiden untuk menentukan jumlah dan jenis kementeriannya dan tidak adanya kewajiban dari Presiden untuk meminta persetujuan dari DPR perihal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara. Dengan demikian, baik dari segi keterlibatan Presiden dalam proses pembahasan UU Kementerian Negara maupun dari segi muatan substansi UU Kementerian Negara telah mencerminkan prinsip dari sistem presidensial.

Simpulan

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hadir sebagai bentuk pembatasan terhadap hak prerogatif Presiden dalam menentukan kementerian di bawahnya. Karakter hukum yang dihasilkan dari UU *a quo*, yaitu bercorak responsif karena telah memberikan pembatasan dan *guideline* yang jelas bagi pemerintah untuk membentuk kementerian di bawahnya. Hal ini juga tidak terlepas dari konfigurasi politik pada masa pemerintahan tersebut yang memiliki indeks demokrasi jauh lebih baik jika dibandingkan pada era Jokowi pada tahun 2014 hingga 2019.

Politik hukum yang melandasi perlunya pembatasan hak prerogatif presiden dalam pembentukan struktur kementerian berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yaitu; *Pertama*, menindaklanjuti amanat Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Faktor lainnya juga disebabkan oleh RUU tentang Kementerian Negara menjadi salah satu dari 55 RUU yang masuk pada Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009. *Kedua*, untuk memperkuat mekanisme *check and balances*. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan tentang pengubahan dan pembubaran kementerian yang harus dengan pertimbangan DPR. Selain itu terhadap jumlah keseluruhan kementerian yang secara tegas dibatasi paling banyak 34 kementerian. *Ketiga*, memperkuat sistem presidensial. Dalam hal ini Presiden memiliki kekuasaan untuk menentukan jumlah dan jenis kementeriannya serta tidak adanya kewajiban dari Presiden untuk meminta persetujuan dari DPR perihal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara.

Referensi

Buku

- Appeldoorn, L.J. van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1981.
- Chaidir, Ellydar. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Fajlurrahman Jurdi. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Makassar: Prenadamedia Group, 2019.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*. Rajawali Pers, 2020.
- Mahkamah Konstitusi. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945: Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Mahmuzar. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 45 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*. Bandung: Nusamedia, 2016.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, 2017.
- — — . *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: EA Books, 2022.
- Noviantika, Tria, and M. Shofwan Taufiq. "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." *Muhammadiyah Law Review* 5, no. 1 (2021).
- Rishan, Idul. *Hukum & Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: UII Press, 2020.
- Syaukani, Imam, and A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999.

Jurnal

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

Muhtadi. "Penerapan Teori Hans Kelsen Dalam Tertib Hukum Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2012).

Muttaqin, Ihwanul. "Kontrol Pemerintah Terhadap Pemberantasan Korupsi Di Indonesia." *Justice Pro: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 2 (2020).

Noviantika, Tria, and M. Shofwan Taufiq. "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." *Muhammadiyah Law Review* 5, no. 1 (2021).

Octovina, Ribkha Annisa. "Sistem Presidensial Di Indonesia." *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (2018).

Romli, Lili. "Problematik Dan Penguatan Sistem Presidensial." *Jurnal Communitarian* 1, no. 1 (2018).

Sihombing, Eka Nam. "Menyoal Ketentuan Usul Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Nias Barat." *Jurnal Penelitian Huku* 16, no. 1 (2016).

Susanto, Mei. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan MK No 22/PUU-XIII/2015." *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016).

Susilowati, W. M. Herry. "Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 (Suatu Kajian Teoritis)." *Jurnal Perspektif* IX, no. 3 (2003).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara

Naskah Akademik

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kementerian Negara

Risalah Sidang

Risalah Sidang Pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang
Kementerian Negara

Internet

Satryo, Ahmad. "Lembaga Internasional Catat Demokrasi Era SBY Lebih Baik
Dari Jokowi, Perludem: Peran Presiden Tentukan Kualitas Demokrasi."
Politik RMOL.ID, 2021.