

PEMBENTUKAN KABINET BERDASARKAN KOALISI PARTAI POLITIK DALAM SISTEM PRESIDENSIALISME

CABINET FORMATION BASED ON POLITICAL PARTY COALITIONS IN A PRESIDENTIAL SYSTEM

Else Suhaimi

Universitas Muhammadiyah Palembang

Email: elsehadi@gmail.com

Dikirimkan: Desember 2025; Diterima: Januari 2026

Abstrak. Pemilihan presiden secara langsung merupakan salah satu ciri utama sistem pemerintahan presidensial yang menempatkan presiden sebagai pemegang mandat rakyat serta menuntut adanya keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Namun, penerapan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) mendorong partai politik untuk membentuk koalisi dalam pengusungan calon presiden dan wakil presiden. Koalisi tersebut tidak jarang melahirkan kesepakatan politik yang berlanjut hingga tahap pembentukan kabinet, khususnya terkait dengan pembagian kuota jabatan menteri. Dalam praktiknya, hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri kerap dilaksanakan berdasarkan kesepakatan koalisi politik, sehingga membuka ruang intervensi partai politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi ini dinilai tidak sejalan dengan prinsip sistem presidensialisme yang menekankan independensi eksekutif. Di sisi lain, meningkatnya kasus korupsi yang melibatkan pejabat kementerian menunjukkan adanya persoalan serius dalam tata kelola pembentukan kabinet. Seiring dengan perkembangan konsep negara hukum, pelaksanaan hak prerogatif presiden di berbagai negara mengalami pembatasan melalui prinsip dan regulasi hukum. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet berdasarkan koalisi partai politik serta menelaah kesesuaiannya dengan prinsip sistem presidensialisme dan negara hukum di Indonesia.

Kata Kunci : Hak prerogatif; koalisi partai politik; pembentukan kabinet; sistem presidensialisme

Abstract. Direct presidential elections constitute a fundamental characteristic of the presidential system of government, positioning the president as the direct mandate holder of the people and requiring a balance between executive and legislative powers. However, the implementation of the presidential threshold compels political parties to form coalitions in nominating presidential and vice-presidential candidates. Such coalitions often generate political agreements that extend into cabinet formation, particularly regarding the allocation of ministerial positions. In practice, the president's prerogative power in appointing ministers is frequently exercised based on coalition agreements, thereby allowing political party intervention in governmental affairs. This condition is considered inconsistent with the principles of presidentialism, which emphasize executive independence. Moreover, the increasing number of corruption cases involving cabinet ministers indicates structural problems in cabinet formation. Alongside the development of the rule of law, the exercise of presidential prerogative powers in various countries has undergone a shift toward regulation and limitation based on legal principles. Therefore, this study aims to examine the exercise of presidential prerogative powers in cabinet formation based on political party coalitions and to analyze its conformity with the principles of presidentialism and the rule of law in Indonesia.

Keywords: presidential prerogative; political party coalition; cabinet formation; presidential system

PENDAHULUAN

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

Prinsip selanjutnya adalah Indonesia merupakan Negara kesatuan. Dalam prinsip Negara kesatuan ini mengandung makna hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa di Negara Republik

Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensialisme

Indonesia yang berada di ibu kota Negara yang dikenal dengan istilah pemerintah pusat. Pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia menaungi seluruh wilayah hukum dari Sabang sampai Marauke yang merupakan satu kesatuan.

Untuk menjamin keberlangsungan pemerintahan yang demokratis maka setiap lima tahun dilakukan pergantian presiden. Presiden merupakan kepala pemerintahan tertinggi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Calon presiden dan wakil presiden tersebut diusung atau dicalonkan oleh partai politik yang telah lolos *presidensial threshold* atau ambang batas pencalonan sebesar 20% jumlah suara di parlemen.

Ketentuan *presidensial threshold* ini telah terjadi sejak Pilpres tahun 2009-2024. Dalam kurun waktu tersebut partai politik berupaya untuk mencalonkan calon presiden melalui mekanisme koalisi karena selama ini belum ada partai politik yang memenuhi persyaratan 20% suara di parlemen sehingga untuk memenuhi angka tersebut maka partai politik harus berkoalisi.

Selama ini koalisi yang dibangun memiliki kesepakatan-kesepakatan politik tertentu yang dituliskan ataupun tidak dituliskan dan selama inipun presiden dan wakil presiden terpilih berkomitmen untuk memenuhi kesepakatan dalam koalisi tersebut, salah satu kesepakatan politik tersebut berkaitan dengan kuota menteri yang masuk dalam kabinet. Pertanyaannya adalah apakah kesepakatan koalisi tersebut telah sesuai dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial? Perlukah dibuatkan regulasi pengangkatan menteri ini?

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

Pada tahun 2008, lahir UU No. 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara akan tetapi secara umum Undang-undang tersebut belum menyentuh substansi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipungkiri adanya stagnasi kinerja pemerintahan sehingga ukuran kinerja para menteri tidak dapat terukur pasti. Untuk mengatasi ini presiden melakukan *reshuffle* kabinet. *Reshuffle* cabinet inipun sangat politis dan tidak transparan sehingga hanya dapat memperhambat jalannya kinerja sistem pemerintahan.

Berdasarkan pemaparan di atas tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet yang didasarkan pada kesepakatan koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, serta mengkaji bagaimana seharusnya pembentukan kabinet dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip presidensialisme yang menegaskan independensi eksekutif, supremasi hukum, dan profesionalitas pemerintahan guna meminimalisasi praktik penyimpangan dan korupsi dalam penyelenggaraan negara.

HASIL DAN PEMBAHASAN**1. Kekuasaan Presiden Setelah Amandemen UUD 1945**

Setelah amandemen UUD 1945 terjadi perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. perubahan pertama pada kedudukan presiden. Menurut Swart (1991), pakar hukum tata negara Inggris menyebutkan bahwa kedudukan presiden sebagai posisi elektif yang paling berkuasa di dunia, presiden menjadi manifestasi dari kedaulatan rakyat. Sebagai manifestasi kedaulatan rakyat ini maka Presiden tidak lagi dipilih dan diangkat oleh MPR, akan tetapi presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, berbeda dengan sebelumnya presiden dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pemilihan umum merupakan perwujudan demokrasi melibatkan rakyat secara langsung dalam proses pergantian pemerintahan. Pemilihan juga menguatkan institusi kepresidenan dan mendukung tujuan nasional, sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.¹

¹ Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer, tahun 2007, 388

Dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa: presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara lebih dari 50% dari total suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi, akan dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Jika tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang terpilih. Dua pasangan dengan suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum akan dipilih langsung oleh rakyat dan pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak akan dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.

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

Pemilihan presiden secara langsung berdampak pada perubahan terhadap kedudukan presiden, kewenangan, masa jabatan. Presiden tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Selain itu Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara karena kewenangannya memilih dan mengangkat presiden telah dikembalikan kepada rakyat. Selanjutnya pun presiden tidak lagi berkedudukan sebagai mandataris MPR berubah menjadi mandataris rakyat.

Sebagai mandataris rakyat maka menjadi kewajiban presiden untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang memilihnya. Juga sebagai mandataris rakyat, kedudukan presiden sangat kuat dan ini merupakan ciri utama sistem pemerintahan presidensial. Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensial terdiri dari presiden yang dipilih rakyat dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait, presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan, dan tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

2. Hak Prerogatif Presiden Tidak Mutlak

Hak prerogatif merupakan hak presiden untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tanpa perlu meminta pertimbangan/pendapat dari lembaga lain. Terkait ini terdapat dua perbuatan hukum presiden yaitu 'melakukan' dan 'tidak melakukan'. Sebagai negara hukum maka semua perbuatan hukum presiden tersebut berdampak pada hukum.

Dalam sejarah ketatanegaraan dunia/global muncul *hak prerogatif* sebagai sisa-sisa kejayaan mas otoritarianisme sebelum era pencerahan setelah munculnya konsep Negara hukum. Maka sebagai pranata hukum, hak prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris, yaitu kala Raja John bertahta pada 15 Juni 1215 mengadakan perubahan dengan meratifikasi Magna Charta yang memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi. Setelah piagam itu rilis kekuasaan raja/ratu Inggris semakin mengecil. Semua pemangkasan itu dicantumkan dalam undang-undang. Hak prerogatif adalah kekuasaan yang masih tersisa di tangan raja/ratu Inggris dan tidak diatur undang-undang misalnya sekarang menganugerahkan gelar kebangsawanan kepada seseorang (Ni'matul Huda, Jurnal Hukum No. 18, 2021, hlm.3)

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

Sistem konstitusi Amerika, eksekutif hanya mempunyai kekuasaan-kekuasaan baik dengan tegas dinyatakan oleh UUD atau UU, prerogatif yang mutlak telah ditolak oleh Mahkamah Agung

Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensialisme

Amerika Serikat. Di Inggris dan Canada masih mempunyai beberapa prerogatif raja, jika parlemen menghendaki dengan undang-undang hak prerogatif dapat dibatalkan. Sedangkan di Perancis semua tindakan yang tidak termasuk tindakan legislatif ditentukan menjadi hak eksekutif untuk mengaturnya. Jadi kekuasaan eksekutif Perancis telah menarik *residuary authority* atau kekuasaan yang selebihnya ke bawah kekuasaan konstitusionalnya untuk menjamin pelaksanaan undang-undang seperti yang ditetapkan oleh UUD yang lalu. (Ni'matul Huda ibid hlm. 4).

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

Pasal 4 UUD 1945 merumuskan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Dalam pasal 5 (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya pada Pasal 10-Pasal 17 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Selanjutnya pemberian hak prerogatif konsekuensi presiden sebagai mandataris MPR di era orde baru telah mendudukan presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar setelah MPR. Dengan kekuasaan yang besar tersebut presiden Soeharto mampu bertahan sampai 32 tahun sebagai Presiden Republik Indonesia. Salah satu kebijakan kontroversinya adalah membentuk Golongan Karya (Golkar) dan mewajibkan semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk mencoblos Golongan Karya (Golkar) dalam setiap Pemilu. Begitupun dengan para menteri yang diangkat sebagai bagian besar adalah dari Golkar dan ABRI.

Reformasi tahun 1998 berhasil menurunkan Presiden Soeharto dari kekuasaannya, dan dimulailah babak baru pemerintahan Republik Indonesia. kekurangan dan kesalahan orde baru perlahan di perbaiki dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 juga menambah pemilihan presiden (Pilpres) secara langsung. Salah satu dampak dari Pilpres tersebut adalah adanya koalisi partai politik untuk pencalonan calon presiden dan calon wakil presiden. Koalisi pencalonan ini berlanjut hingga koalisi pembentukan kabinet dan ini merupakan salah satu cerminan dari sistem pemerintahan parlementer. Karena dengan koalisi tersebut terdapat campur tangan partai politik dalam pemerintahan. Hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet telah dibatasi oleh undang-undang. Menurut Pasal 11 ayat (1) UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan, presiden dan wakil presiden serta menteri dan setingkat menteri adalah pejabat Negara. Menurut Jimly Asshiddiqie pejabat Negara merupakan "*politically elected officials*" atau setidaknya diangkat secara politis². Dari ketentuan aturan ini Menteri adalah pejabat publik bukan pejabat politik.

Kedudukan presiden sebagai kepala negara, memposisikan presiden secara politis sebagai simbol dan pemersatu bangsa sehingga presiden memiliki kewenangan yang besar dalam lapangan pemerintahan. Namun sebagai kepala pemerintahan maka kinerja presiden yang dibantu oleh para Menteri harus terukur dan terstruktur. Untuk itu seyogyanya dalam pengangkatan

² Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer, tahun 2007, 388

Menteri atau reshuffle Menteri, memperhatikan prosedur yang layak dengan melakukan *fit and proper test*

3. Kabinet Atas Dasar Koalisi dalam Sistem Presidensial Semu

Terjadinya reformasi tahun 1998 telah membuka kran demokrasi seluas-luasnya. Dengan banyaknya berdiri parpol-parpol sebagai perwujudan kekuatan politik Masyarakat. Parpol tersebut telah mengakibatkan sistem multipartai. Kran demokrasi ini merupakan suatu yang alamiah dalam negara demokrasi. Kombinasi sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai menimbulkan komplikasi sulitnya membangun koalisi antar partai politik, sehingga menyebabkan presiden berpotensi akan berseberangan dengan kepentingan partai politik. Hal ini karena presiden yang terpilih belum tentu dapat diterima oleh anggota legislatif yang juga dipilih oleh rakyat.³

Dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa: presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu pasangan yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara lebih dari 50% dari total suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi, akan dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Jika tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden yang terpilih. Dua pasangan dengan suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum akan dipilih langsung oleh rakyat dan pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak akan dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.

Dari ketentuan di atas bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pilpres. Pasangan calon presiden dan calon wakil presiden dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat memiliki minimal 20 persen suara di parlemen. Bagi partai politik yang memiliki suara di parlemen minimal 20 persen dapat mengusulkan sendiri calon presiden dan calon wakil presiden, sedangkan bagi partai politik yang tidak memiliki 20 persen suara maka dapat mengusulkan calon dengan mekanisme gabungan partai politik atau berkoalisi.

Koalisi pengusulan pasangan calon presiden telah terjadi sejak pilpres tahun 2004. Koalisi yang dibangun berada pada keadaan legislatif lebih dominan daripada eksekutif akan muncul jika presiden terpilih dari partai minoritas, maka pilihan terbaik bagi presiden adalah mendistribusikan jabatan menteri kepada partai-partai politik demi untuk mengumpulkan dukungan dari parlemen. Pembentukan koalisi ini telah terbukti dapat mengurangi kebuntuan-kebuntuan dalam pemerintahan dan menjadikan roda pemerintahan berjalan dengan tenang tanpa gangguan. Hal ini sebagaimana telah dilakukan oleh pemerintahan era Megawati pada tahun 2002-2004, SBY pada tahun 2004-2009⁴

Selain itu koalisi partai politik dalam sistem presidensial diprediksi rapuh karena beberapa factor antar lain; pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah, sehingga kemungkinan akan munculnya presiden terpilih dengan dukungan minoritas di parlemen cukup besar. Kedua, tidak nampaknya komitmen antara individu untuk mendukung kesepakatan yang telah dirundingkan menjadi problematika tersendiri. Perluasan portofolio kabinet tidak dapat selalu diartikan sebagai dukungan untuk presiden terpilih yang berbeda dengan sistem parlementer. Dan yang ketiga adalah adanya jarak antara partai politik dengan pemerintah.⁵

Koalisi yang dibangun selama ini belum mengarah pada penguatan sistem presidensial. Sifat dan makna serta tujuan koalisi belum memiliki kejelasan, sehingga menuai kritikan dari berbagai pihak. Hatta Radjasa, ketua umum Partai Amanat Nasional (PAN) menjelaskan bergabungnya PAN ke dalam koalisi dengan Partai Demokrat pada tahun 2009 merupakan Upaya

³ *Loc cit*

⁴ Saldi Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial, PT RajaGrafindoPersada, Depok, 2019, hlm.215

⁵ Djayadi Hanan, Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia, PT Mizan Publika, Bandung, 2014 229-230

Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensialisme

untuk membentuk sebuah pemerintahan yang terpercaya dan bermartabat. Sedangkan menurut Golkar dan PKS memperkenalkan istilah “koalisi konstruktif”. Istilah ini mengemuka seiring mereka kerap mengkritik pemerintah dalam kasus dana talangan bank Century⁶.

Sedangkan menurut para kritikus Tanuwijaya bahwa makna partai koalisi dan partai oposisi belum jelas, dan dasar koalisi bagi dukungan terhadap pemerintah lebih karena tujuan sempit partisan bukan karena kesamaan visi dan kebijakan. Selain itu menurut Tanuwijaya mekanisme sanksi yang membangkang tidak jelas, sulit dibedakan dengan partai oposisi, perbedaan antara koalisi dan oposisi adalah akses ke jabatan-jabatan pemerintahan.⁷

Pemahaman lain yang lebih luas tentang koalisi dari kalangan akademisi maupun pembuat kebijakan adalah kekhususan koalisi sebagai watak sistem parlementer. Menurut Sukardi Rinakit (Kompas, 16 Februari 2010) dan Hanta Yuda AR (Kompas, 13 April 2010) bahwa keberadaan koalisi menjadikan sistem di Indonesia sebagai sistem pemerintahan presidensial setengah hati atau pemerintahan semi-parlementer.⁸

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

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

Berdasarkan berita dari Kompas.com bahwa pada masa pemerintahan Presiden Jokowi 2 periode dari Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia yang diterbitkan oleh Transparency International bahwa pada tahun 2019 IPK mencapai titik tertinggi yaitu 40. Pada tahun 2020 skor IPK Indonesia turun menjadi 37, Sempat naik lagi menjadi 38 pada 2021, tetapi kemudian IPK Indonesia anjlok menjadi 34 pada 2022. Sedangkan Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK) Indonesia yang dibuat oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2023 menurun sebesar 3,92. Skor itu menurun dibandingkan IPAK 2022 yang mencapai 3,93.

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

Pada masa dua periode kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004–2014), berkomitmen terhadap pemberantasan korupsi untuk itu pada masa ini Presiden SBY melakukan reformasi birokrasi dan penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada era ini KPK menunjukkan kinerja cukup agresif dalam mengusut berbagai kasus korupsi tingkat tinggi. KPK berhasil mengungkap sejumlah skandal korupsi besar yang melibatkan pejabat negara, politisi, dan bahkan koalisi parpol pengusung capres di Pilpres di antaranya, Partai Demokrat, Golkar, PKB, dan seterusnya. Salah satu kasus paling mencolok adalah korupsi proyek pengadaan Kartu Tanda Penduduk elektronik (e-KTP), yang menyeret sejumlah tokoh penting, termasuk mantan Menteri Dalam Negeri. Kasus lainnya mencakup skandal Bank Century, suap dalam pengadaan alat olahraga di Kementerian Pemuda dan Olahraga. Menteri yang terlibat tersebut berasal dari partai pengusung pada saat Pemilu Presiden (Pilpres).

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

Pada awal masa kepemimpinannya (2014), Jokowi menyatakan komitmen kuat untuk

⁶ Djayadi Hanan, ibid, 225

⁷ Ibid, 226

⁸ Loc it

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

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

Intervensi partai politik dalam pemerintahan dengan menjadikan kadernya sebagai menteri berdasarkan kesepakatan politik pada koalisi pencalonan saat Pilpres tidak sesuai dengan prinsip negara hukum, efektifitas hukum dan responsif hukum.

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

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

Secara filosofi hak prerogative merupakan hak yang melekat pada seorang presiden untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Hak prerogative memiliki makna kebebasan bagi seorang presiden dalam menyusun kabinet. Presiden sejatinya dapat dengan leluasa untuk menentukan siapa orang yang akan mengisi kabinet kementeriannya. Artinya presiden tidak bisa di dikte apalagi ditekan oleh pihak manapun.

4. Anomali Koalisi Pembentukan Kabinet

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

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

Begitupun di era reformasi, mekanisme koalisi parpol dipilih untuk memenuhi *presidensial threshold*. Dalam koalisi terdapat terdapat perjanjian politik yang tidak tertulis namun mengikat. Untuk itu terhadap hal ini, sebagai negara hukum maka tetap dibutuhkan pedoman atau aturan hukum yang menjadi standar normative pembentukan kabinet tersebut.

Dalam sistem *presidensialisme* ekstrim yang ditandai dengan banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu maka keberadaan koalisi partai politik menjadi titik keseimbangan politik. Namun demikian koalisi ini merupakan suatu alternatif saja bukan suatu kemutlakan untuk presiden mendasarkan keputusannya pada kesepakatan-kesepakatan politik pemerintahan termasuk dalam penyusunan kabinet, inilah yang disebut dengan koalisi tanpa kompensasi.⁹

Dalam koalisi tanpa kompensasi dibutuhkan desain penguatan *hak prerogatif* Presiden dalam hal pengangkatan Menteri tidak adanya keharusan bahwa bergabungnya suatu Parpol menjadi partai pendukung pemerintah harus selalu disertai dengan pemberian alokasi kursi Menteri Sebagaimana selama ini terjadi. Selama ini Tradisi bahwa setiap Parpol yang menjadi pendukung pemerintah “harus” mendapatkan kursi Menteri maka secara prinsipil hal tersebut juga merupakan fenomena yang mengurangi hak prerogatif Presiden. Pada sistem presidensial, Presiden bebas menunjuk siapa saja menjadi Menteri mengingat Presiden membentuk pemerintahan tidak

⁹Ahmad Siboy, *Desain Jalan Tengah Penggunaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet*, Prosiding HAPHTN-HAN, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, hlm. 966

Pembentukan Kabinet Berdasarkan Koalisi Partai Politik Dalam Sistem Presidensialisme

atas dasar jumlah kursi yang dikuasai di DPR. Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga komposisi orang-orang yang akan duduk pada suatu kabinet harus dilepaskan dari ukuran jumlah kursi Parpol di parlemen.

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

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

Akan tetapi seiring waktu perkembangan hukum dan masyarakat serta mengurangi intervensi partai politik dalam pemerintahan maka perlu digagas dan didorong mekanisme pembentukan kabinet yang netral. Untuk itu dibutuhkan pedoman atau prinsip-prinsip dalam pembentukan kabinet, antara lain: ¹⁰

a. Prinsip ketokohan

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

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

Seorang tokoh pun harus paham posisinya bahwasannya dia memiliki keterbatasan untuk itu seorang tokoh memiliki peran penting juga dalam mempersiapkan estafet kepemimpinan, yang mungkin beban estafet kepemimpinan lebih berat dari masa kepemimpinannya.

b. Prinsip kemanfaatan / demi kepentingan umum

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

c. Prinsip Profesionalitas/ ahli di bidangnya

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

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

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

¹⁰ Else Suhaimi, *Hukum kepartaian Indonesia, (Analisis Pelaksanaan Fungsi Strategi Partai Politik dalam Melakukan Rekrutmen Calon Pejabat Publik*, RajaGrafindo Persada, Depok, 2021, hlm.55

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

KESIMPULAN

Pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet yang didasarkan pada kesepakatan koalisi partai politik menunjukkan adanya pergeseran dari prinsip dasar sistem presidensialisme di Indonesia. Meskipun secara konstitusional pengangkatan menteri merupakan kewenangan presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, dalam praktiknya kewenangan tersebut kerap dipengaruhi kompromi politik koalisi, sehingga mengurangi independensi eksekutif dan mencerminkan presidensialisme semu. Kondisi ini berimplikasi pada melemahnya profesionalitas, akuntabilitas, dan efektivitas pemerintahan, serta berpotensi mendorong terjadinya penyimpangan, termasuk korupsi. Oleh karena itu, pembentukan kabinet seharusnya dilaksanakan dengan memperkuat hak prerogatif presiden berdasarkan prinsip negara hukum, profesionalitas, integritas, dan kepentingan umum, tanpa menjadikan koalisi politik sebagai dasar pembagian jabatan menteri.

REFERENSI

- Ahmad Siboy, 2023, *Desain Jalan Tengah Penggunaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet*, Prosiding HAPHTN-HAN, Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.
- Djayadi Hanan, 2014, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, PT Mizan Publika, Bandung.
- Else Suhaimi, 2021, *Hukum kepartaian Indonesia, (Analisis Pelaksanaan Fungsi Strategis Partai Politik dalam Melakukan Rekrutmen Calon Pejabat Publik*, RajaGrafindo Persada, Depok
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2001, *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Hukum, No.18 Vol.8.
- Raditya Feda Rifandhana, Indro Budiono dkk, *Eksistensi Serta Kewenangan Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*, Jurnal Dinamika Hukum dan Masyarakat E-ISSN: 2621-7228, Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang Universitas Esa Unggul.
- Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Sulkiah, 2019, *Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 Uud 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Volume 2 No.1.
- Ucha Widya, 2022, *Pemberhentian Presiden Dan/Atau Wakil Presiden Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasca Perubahan*, Jurnal Lex Renaissance, Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia, Vol. 7 No. 1.