

Konstruksi Kabinet Presidensial yang Profesional dan Bebas dari Monopoli Partai Politik: Peluang dan Tantangan Kabinet Merah Putih

Adam Muhshi

adam.muhshi@pasca.unair.ac.id

Sekolah Pascasarjana Universitas Airlangga

Fenny Tria Yunita

Fakultas Hukum Universitas Jember

ABSTRAK

Kabinet Presidensial dicirikan sebagai kabinet yang lebih kuat dan stabil dibandingkan kabinet parlementer. Sifat *unitary executive* yang dimiliki presiden di negara yang menganut sistem presidensial seperti Indonesia menempatkan presiden sebagai pemegang keputusan tertinggi di negara yang tidak dapat digantikan oleh kekuasaan manapun, khususnya dalam hal pengangkatan menteri. Tidak seperti kabinet parlementer yang bernuansa partai politik, kabinet presidensial lebih merepresentasikan independensi dan kekuasaan presiden yang kuat. Namun dalam kenyataannya penunjukan menteri selalu sarat akan kesepakatan politik presiden dan partai koalisi pendukungnya. Akibatnya pengisian kursi menteri lebih didasarkan pada kepentingan daripada kapasitas dan integritas. Implikasi lain adalah rentannya terbentuk monopoli partai politik tertentu dalam tubuh kabinet yang dapat mengganggu stabilitas pemerintahan. Paper ini akan memfokuskan pembahasan pada dua poin utama. Pertama, upaya konstruksi kabinet Presidensial yang kuat dan profesional. Kedua, upaya meminimalisir dominasi partai politik tertentu dalam tubuh kabinet. Melalui pendekatan konseptual-teoritis yang dielaborasi dengan studi komparasi dengan beberapa negara seperti Amerika Serikat, Kanada dan Jerman, dapat disimpulkan bahwa untuk membangun kabinet presidensial yang kuat dapat dilakukan melalui penguatan sistem meritokrasi dalam proses seleksi menteri, sedangkan untuk meminimalisir monopoli partai dalam kabinet dapat dibentuk *zaken cabinet* yang lebih seimbang dan netral.

KATA KUNCI: Kabinet Presidensial, Meritokrasi, *Unitary Executive*, *Zaken Cabinet*

I. PENDAHULUAN

Sistem Presidensial merupakan salah satu hal yang disepakati untuk tetap dipertahankan oleh MPR ketika akan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).¹ Sebagai konsekuensi dari kesepakatan tersebut, maka keberadaan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang notabene merupakan ketentuan yang mengisyaratkan sistem pemerintahan presidensial dipertahankan sebagai salah satu Pasal yang sama sekali tidak mengalami perubahan. Dalam hal ini Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut, Presiden berkedudukan sebagai *single executive*, yaitu selain sebagai pelaksana eksekutif tertinggi, Presiden juga sebagai penanggung jawab tertinggi keamanan, keselamatan dan kesejahteraan rakyat (*concentration of power and responsibility upon the president*). Terkait dengan hal ini, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial hanya dikenal satu macam eksekutif (*single executive*) yang berarti bahwa fungsi kepala negara (*head of state*) dan fungsi kepala pemerintahan (*head of executive*) hanya dipegang oleh seorang presiden.²

Selain dicirikan sebagai pemerintahan yang dipegang oleh satu eksekutif, karakteristik lain negara presidensial juga mengacu pada sifat *unitary executive*, sebagaimana dijelaskan oleh Funk bahwa:³

The term “unitary executive” refers instead to the idea that the “executive power” (whatever it is) resides in the President alone and cannot be divested from him. For example, those who believe in the “unitary executive” would say that Congress cannot by law place the responsibility for executing a particular law in the head of an agency as opposed to the President... The issue has often come up in the context of legislative restrictions on appointments to positions in the government and on the removal of persons from such position”.

Sifat *unitary executive* ini mengacu pada kedudukan presiden yang memiliki kewenangan politik administratif yang sangatlah kuat dalam sistem presidensial, sebab presiden memegang kedudukan sebagai *head of administrative*, atau pengambil keputusan tertinggi di suatu negara. Maka parlemen tidak dapat menggantikan atau

¹ Baca lebih lanjut RM A B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Membuat Salinan Dokumen Otentik Badan Otentik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) at 28.

² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, cet 2 (Yogyakarta: FH UII Perss, 2003) at 14.

³ William Funk, *Introduction to American Constitutional Structure: American Casebook Series* (United States of America: Thompson/West, St Paul, 2008) at 424.

mengintervensi kewenangan administratif presiden khususnya dalam pengangkatan atau penunjukan jabatan tertentu dalam cabang eksekutif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, dapat dikatakan bahwa secara atributif kedudukan presiden di Indonesia sangat kuat. Dikatakan demikian karena selain sebagai kepala negara, presiden juga sebagai kepala pemerintahan dan pemegang kekuasaan administratif yang tertinggi. Konstruksi seperti ini tentu saja berbeda dengan pimpinan di negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer di mana kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh orang yang berbeda dan lebih mengacu pada prinsip kedaulatan parlemen atau *parliamentary sovereignty*.⁴

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai kepala pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan.⁵ Artinya bahwa setiap menteri memimpin kementerian negara dalam rangka untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana telah diamanahkan oleh UUD NRI 1945. Keberadaan menteri-menteri sebagai pembantu presiden tersebut tentu saja harus dimaknai dalam rangka membantu presiden agar benar-benar kuat dan efektif dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya.

Oleh sebab itu, hal yang sangat penting diperhatikan oleh presiden dalam memilih dan menyusun kabinetnya adalah bagaimana agar mereka profesional dalam melaksanakan tugasnya sesuai bidangnya masing-masing. Profesionalitas para menteri tersebut pada gilirannya akan merepresentasikan kekuatan dari kedudukan seorang presiden dalam menjalankan kewenangan yang telah diamanahkan oleh UUD NRI 1945. Dikatakan demikian karena ketika para menteri mampu melaksanakan tugas mereka secara efektif, maka itu berarti presiden mampu memerankan dirinya sebagai seorang kepala pemerintahan yang kuat sebagaimana diharapkan oleh UUD NRI 1945.

Lebih dari itu, profesionalitas para menteri juga akan berdampak pada pencapaian cita-cita dan tujuan negara sebagaimana diamanahkan oleh UUD NRI 1945. Dalam konteks ini, tugas para menteri sangat mulia karena mereka harus mampu mewakili seluruh rakyat Indonesia untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan bersama yang telah digariskan oleh UUD NRI 1945. Untuk dapat melaksanakan tanggung jawab yang sangat besar tersebut, tentu saja sangat dibutuhkan kompetensi, integritas, dan independensi dari

⁴ Prinsip *parliamentary sovereignty* merupakan bentuk oposisi dari prinsip *unitary executive*. Prinsip *parliamentary sovereignty* ini berkembang di Inggris sebagai personifikasi dari sistem pemerintahan parlementer Inggris, yang pada akhirnya justru menimbulkan tirani parlementer. A.V. Dicey melihat praktik tirani parlementer yang kuat dalam sistem monarki di Inggris ini disebabkan karena penerapan prinsip supremasi parlemen secara absolut sehingga proses legislasi dan setiap keputusan yang diambil oleh eksekutif harus mendapatkan legitimasi dari parlemen. Albert Venn Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution* (Indianapolis: Liberty Classic, 1982) at 2-3.

⁵ Baca ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

para menteri dari pengaruh-pengaruh kepentingan politik golongan tertentu. Kriteria-kriteria tersebut penting untuk diperhatikan oleh seorang presiden dalam memilih dan menyusun kabinetnya. Oleh sebab itu penting untuk dilakukan kajian lebih dalam terkait pentingnya menteri-menteri yang profesional dan efektif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengkajian tersebut mencakup permasalahan hukum penyusunan kabinet dalam sistem pemerintahan presidensial guna menjawab dua permasalahan hukum berikut. Pertama, membentuk kabinet presidensial yang profesional. Kedua, memangkas monopoli kekuasaan partai politik dalam kabinet presidensial yang efektif.

II. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan.⁶ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan isu hukum konstruksi kabinet presidensial yang profesional, yaitu UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian I) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian II). Beberapa pandangan dan doktrin hukum yang digunakan sebagai pendekatan konseptual dalam penelitian ini antara lain, konsep sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, kabinet presidensial, kabinet parlementer, *unitary executive*, meritokrasi, dan *zaken cabinet (business cabinet)*. Adapun negara yang dipilih sebagai pendekatan perbandingan atau pendekatan komparatif dalam penelitian ini adalah Amerika Serikat, Jerman, dan Kanada.

III. MEMBENTUK KABINET YANG PROFESIONAL: MERITOKRASI DALAM SELEKSI MENTERI

Konsideran menimbang UU Kementerian I menentukan bahwa sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, presiden dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Lebih lanjut, dikatakan pula bahwa tugas penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut dilakukan oleh setiap menteri yang memimpin kementerian guna mencapai tujuan negara sebagaimana telah diamanahkan oleh

⁶ Perihal pendekatan-pendekatan dalam penelitian hukum, misalnya dapat dibaca dalam Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, revisi ed (Jakarta: Kencana, 2005) at 133-136.

UUD NRI 1945.⁷ Konsideran menimbang tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa: “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.

Untuk mengisi jabatan-jabatan menteri dengan berbagai urusan pemerintahan tersebut, Presiden diberi kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.⁸ Berpijak pada hak prerogratif, Kewenangan pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri tersebut murni berada di tangan presiden sehingga pembentukan kabinet dan pemilihan menteri bebas untuk dilakukan kapan saja tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga negara lainnya. Kewenangan yang sangat besar tersebut logis diberikan kepada presiden mengingat presiden berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Oleh karenanya dapat dipahami bahwa terminologi pembentukan kabinet presidensial dalam konteks Indonesia bersifat penunjukan (*appointee*) dan bukan sistem seleksi (*selection*). Namun praktik penunjukan menteri pada beberapa periode penyusunan kabinet presidensial di Indonesia nyatanya tidak pernah luput dari intervensi politik, koalisi dalam pemilu presiden serta pengaruh internal partai politik⁹, dimana secara konseptual hal ini merupakan sebuah anomali dalam sistem presidensial.

Kewenangan administratif penunjukan menteri dan komposisi kabinet presidensial tentu saja berbeda dengan penunjukan menteri dalam kabinet parlementer. Perbedaan mendasarnya akan teridentifikasi dari sejauh mana kontrol partai politik (*parpol*) terhadap penunjukan menteri dan penentuan komposisi kabinet. Merujuk pada *delegation doctrine* dalam sistem pendelegasian kewenangan presiden kepada menteri, terdapat dua permasalahan krusial yang harus diputuskan secara hati-hati. *Pertama*, adalah bagaimana presiden menunjuk menteri-menterinya, dan *kedua*, adalah bagaimana presiden memastikan menteri-menteri tersebut dapat melaksanakan tugas yang sesuai dengan kehendak presiden, bukan kehendak individual, parlemen atau partai politik.

Untuk menjawab dua permasalahan tersebut sekaligus mengidentifikasi konstruksi kabinet presidensial yang efektif, dapat dianalisis melalui pendekatan

⁷ Konsideran menimbang tersebut secara prinsipil ditegaskan ulang dalam konsideran menimbang huruf a UU Kementerian II. UU Kementerian II hanya menambahkan bahwa Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk membantunya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.

⁸ Baca ketentuan Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945.

⁹ Dody Nur Andriyan, “Format Kabinet Presidensial Multipartai Dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah” (2020) 3:1 *Jentera J Huk* 240-260, online: <<https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/view/17>> at 244.

teori Prinsipal-Agen yang diperkenalkan oleh Fabrizio Gillardi. Gillardi secara rinci menjelaskan *Principle-Agent theory* sebagai berikut:¹⁰

“The standard view of delegation problems is the principal-agent approach. A principal wishes a given task to be executed but lacks the expertise or time to perform it and therefore delegates it to an agent, which gets the job done in exchange for some form of remuneration..... In the political domain, politicians routinely delegate tasks to the bureaucracy, such as writing reports and drafts of legislation, and enforcing them when they have become law. In these cases, the principal must solve two problems. First, the principal must select an agent with the appropriate expertise and preferences. This is the ‘adverse selection’ problem. Second, once an agent has been selected the principal must make sure that it fulfils the principal’s interest and not its own”.

Berdasarkan teori ini, presiden berkedudukan sebagai pihak prinsipal yang membutuhkan menteri-menteri (sebagai agen) untuk melaksanakan kewenangan eksekutifnya. Maka, tanggung jawab seorang prinsipal terhadap agen-agensya adalah bagaimana ia memilih dan menunjuk agen-agen tersebut secara patut berdasarkan kapasitas/keahlian dan preferensi. Pada kabinet parlementer, penunjukan menteri menjadi tanggung jawab dari seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Namun kedudukan perdana menteri dalam sistem parlementer adalah *hybrid* atau jamak, yakni disatu sisi dirinya merupakan prinsipal atas menteri-menterinya karena kedudukannya sebagai eksekutif, dan di sisi lain dirinya merupakan agen dari parlemen.¹¹ Sehingga dalam sistem parlementer, dapat dipastikan penunjukan menteri akan sangat tergantung pada pola koalisi partai politik di dalam tubuh parlemen.

Berbeda dengan kabinet parlementer yang lebih bernuansa parpol, kabinet presidensial seharusnya lebih mencerminkan kekuasaan presiden itu sendiri mengingat prinsip *unitary executive* dalam sistem presidensial. Pada sistem presidensial, presiden selaku prinsipal tunggal tidak terikat pada kehendak parlemen ataupun partai politik dalam menunjuk agen-agensya (menteri-menterinya), sebab presiden dalam sistem presidensial dipilih langsung oleh rakyat, berbeda dengan perdana menteri yang ditunjuk oleh parlemen. Oleh karenanya pembentukan kabinet presidensial yang terpengaruh kuat atas koalisi partai politik menjadi kekeliruan dalam proses penunjukan menteri.

Akan tetapi, meski harus steril oleh pengaruh partai politik, kekuasaan presiden yang “absolut” tersebut tidak kemudian bermakna bahwa presiden bebas untuk memilih dan mengangkat menteri-menterinya tanpa melalui pertimbangan kompetensi dan integritas yang dimiliki oleh mereka. Sebab, jika tanpa melalui

¹⁰ Fabrizio Gillardi, *Delegation in The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies in Western Europe* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2008) at 29.

¹¹ Keith Dowding & Patrick Dumont, *The Selection of Ministers Around The World* (London and New York: Routledge, 2015) at 2.

pertimbangan kompetensi dan integritas, maka hal itu sama saja dengan presiden tidak memiliki itikad baik untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dalam rangka mencapai tujuan negara. Dikatakan demikian karena setiap menteri membidangi urusan pemerintahan yang menyangkut hajat hidup masyarakat dimana tentu saja akan terselenggara ketika diurus oleh orang yang memiliki kemampuan dan integritas yang tinggi. Hal inilah yang dikatakan oleh Gillardi bahwa seorang prinsipal harus memilih agen-agen yang memiliki keahlian sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Belajar dari pengalaman *United State of America* (US) bahwa meski sistem presidensial US dapat dikatakan yang terkuat di dunia, namun ternyata masih memiliki permasalahan yang kompleks dalam kabinetnya. Presiden US memang memiliki otoritas penuh dalam menunjuk anggota kabinetnya, namun untuk memilih sekretaris kabinet harus mendapatkan konfirmasi dari Senat. Dengan demikian sekretaris kabinet US harus melaksanakan kehendak dari beberapa prinsipal selain Presiden yakni Senat.¹² Kabinet presidensial yang lebih kuat dan efektif justru diperlihatkan oleh Amerika Latin, dimana Presiden menggunakan kekuasaan administratifnya untuk menunjuk seluruh anggota kabinet, bedanya pada praktik di Amerika Latin menganut multi partai, anggota kabinet terkadang merupakan representasi dari parpol-parpol yang ada,¹³ namun presiden memiliki otoritas penuh untuk menyeleksi para calon menteri dengan sistem “merit”.

Sejatinya upaya untuk mengkonstruksikan kabinet yang berkualitas dan profesional sudah digagas sejak pemilu presiden yang pertama tahun 2004. Pasca pilpres, Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menggelar seleksi terbuka calon menteri menjelang pembentukan kabinet. Namun menjelang akhir keputusan, terdapat beberapa nama yang sebelumnya tidak masuk dalam daftar kandidat menteri justru masuk dalam kabinet.¹⁴ Mereka adalah utusan beberapa parpol yang mengklaim telah berkontribusi atas terpilihnya Presiden SBY. Maka tarik-menarik kepentingan dan *deal-deal* politik parpol sekali lagi terbukti dapat merusak prerogatif dan independensi presiden dalam membentuk kabinet. Praktik semacam ini sayangnya terus terulang pada kabinet dua periode pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang kini dilanjutkan oleh Kabinet Merah Putih Presiden Prabowo Subianto.

Permasalahan terkait menteri ‘titipan partai’ tidak hanya terjadi pada pembentukan kabinet baru, namun juga terjadi pada *reshuffle* kabinet. *Reshuffle* atau perombakan kabinet adalah perubahan dalam komposisi kabinet, atau struktur

¹² *Ibid* at 3.

¹³ Larry Johnston, *Politics: An Introduction to the Modern Democratic State*, fourth ed (Canada: University of Toronto Press, 2013) at 152.

¹⁴ Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati* (Jakarta: IKAPI, 2010) at 203.

departemennya, yang terjadi dalam satu masa periode kabinet¹⁵. Setidaknya terdapat lima tujuan perombakan kabinet secara umum, yakni perombakan manajemen partai dan kabinet; perombakan manajemen kinerja kementerian; pergeseran kebijakan presiden; menghindari stagnansi dalam kementerian; dan dalam hal terjadi kejadian luar biasa atau kejadian tidak terduga¹⁶, seperti mundurnya seorang menteri, menteri yang mangkat, hingga menteri terkena kasus korupsi atau tindak pidana lain. Akan tetapi selain tujuan tersebut, *reshuffle* kabinet juga terkadang dilakukan dalam rangka mengakomodir agenda konsolidasi partai politik pendukung. Hal ini yang kerap dilakukan oleh Presiden Joko Widodo di era kepemimpinannya. Sejak terpilih pada 2014 hingga tahun 2022, Presiden Joko Widodo tercatat sedikitnya telah melakukan 6 (enam) kali *reshuffle* menteri pada periode pertama dan kedua¹⁷. Dua bulan menjelang akhir masa jabatannya, Presiden Joko Widodo kembali melakukan *reshuffle* kabinet yang disahkan melalui Keppres No 92/P Tahun 2024 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju periode 2019-2024¹⁸. Meski *reshuffle* ini merupakan hak prerogative presiden, namun *reshuffle* ini diyakini oleh banyak pengamat politik merupakan langkah presiden untuk mengakomodasi kepentingan partai politik pendukung pemerintah masuk ke jajaran kabinet, dan juga ditengarai merupakan bentuk persiapan pilpres tahun 2024. Selain Zulkifli Hasan yang berasal dari PAN, tiga orang wamen yang sempat dilantik merupakan bagian dari representasi dari partai politik pendukung pemerintah yaitu PSI, PBB dan PDIP¹⁹. Walaupun pada kenyataannya PDIP justru menjadi pihak oposisi presiden pada pilpres 2024.

Terlepas dari segala gejolak politik pasca pemilu 2024, kepemilikan kompetensi dan integritas yang tinggi oleh seorang menteri tersebut haruslah menjadi pertimbangan pertama dan utama dari seorang presiden. Hal ini sebagai bentuk pertanggungjawaban moralnya sebagai seorang pemimpin yang telah dipilih secara langsung oleh rakyat. Artinya bahwa rakyat dalam memilih seorang presiden melalui pemilihan umum (pemilu) tentu saja dengan dasar pertimbangan dan harapan agar hak-haknya dapat dilindungi, dijamin, dan diberikan oleh pemimpin yang telah

¹⁵ Helms L, Vercesi M. Cabinet Reshuffles in Parliamentary Democracies: A Typology and Framework for Comparative Analysis. *Government and Opposition*. 2024;59(4):1161-1182. doi:10.1017/gov.2022.22 at 1162.

¹⁶ Annisah Putri, Maghfira Faraidiany & Iqbal Ahmady, "RESHUFFLE KABINET PEMERINTAHAN JOKOWI DAN DILEMA SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA" (2022) 3:2 J Polit Sphere 1-13, online: <<https://jurnal.usk.ac.id/JPS/article/view/30494>> at 7.

¹⁷ Kompas Cyber Media, "Riwayat 'Reshuffle' Kabinet Jokowi sejak 2014 hingga Terkini", (14 June 2022), online: *KOMPAS.com* <<https://nasional.kompas.com/read/2022/06/14/16524271/riwayat-reshuffle-kabinet-jokowi-sejak-2014-hingga-terkini>>.

¹⁸ "Tiga Kali Rombak Menteri, Ini Daftar Reshuffle Kabinet Jokowi Setelah Prabowo Jadi Presiden Terpilih | tempo.co", (Agustus | 19.40 WIB 2024), online: *Tempo* <<https://www.tempo.co/ekonomi/tiga-kali-rombak-menteri-ini-daftar-reshuffle-kabinet-jokowi-setelah-prabowo-jadi-presiden-terpilih--21312>>.

¹⁹ Putri, Faraidiany & Ahmady, *supra* note 16 at 8.

mereka pilih. Maka sangat perlu untuk membentuk sistem seleksi yang ketat, objektif dan independen untuk membentuk kabinet presidensial yang kuat. Istilah “*the right man in the right place*” yang merujuk pada sistem merit dalam seleksi menteri harus menjadi garda terdepan, artinya presiden harus melaksanakan seleksi secara terbuka (baik itu seleksi administratif, seleksi tertulis dan dialog dengan presiden) serta uji publik oleh masyarakat.

Sampai dengan berakhirnya Pemerintahan Presiden Jokowi, seleksi menteri masih berpedoman pada payung hukum yang lama yakni UU Kementerian I. Pasal 22 ayat (2) UU Kementerian I menentukan persyaratan yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat diangkat sebagai menteri, yaitu:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;
- d. sehat jasmani dan rohani;
- e. memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan
- f. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Dari beberapa kriteria di atas, belum ada satupun yang mempersyaratkan kompetensi dan kapasitas calon menteri. Persyaratan tersebut bahkan tetap dipertahankan dan tidak diubah oleh UU Kementerian II. UU Kementerian II (yang dibentuk secara kilat oleh Presiden Jokowi dan DPR) tidak menyentuh hal yang urgen dan substansial tersebut, tapi justru memberi peluang bagi terciptanya kabinet obesitas pemerintahan baru yang kemudian terbukti Presiden Prabowo pada Hari Senin Tanggal 21 Oktober 2024 membentuk Kabinet Merah Putih dengan jumlah personel 109 orang.²⁰

Padahal sejatinya kapasitas dan kompetensi menteri menjadi hal pertama yang harus dipertimbangkan oleh presiden. Paradigma teori kepemimpinan yang berkembang di Indonesia mempersyaratkan bahwa seorang pemimpin harus memenuhi tiga kriteria, yakni kapasitas, integritas dan akseptabilitas.²¹ Kapasitas berkaitan dengan kemampuan dan bakat seseorang, integritas berkaitan dengan perilaku, komitmen dan kejujuran, serta akseptabilitas berkaitan dengan keberterimaan dan dukungan dari pihak luar dalam menempati sebuah posisi atau jabatan.

²⁰ Adam Muhshi, “Berharap Pembangunan Keadilan kepada Presiden Prabowo”, (27 November 2024), online: *kompas.id* <<https://www.kompas.id/baca/opini/2024/11/25/berharap-pembangunan-keadilan-kepada-presiden-prabowo>>.

²¹ Fenny Tria Yunita, *Reformasi Sistem Pengisian Jabatan Pimpinan Lembaga Negara Independen di Indonesia* (Universitas Gadjah Mada, 2018) [unpublished] at 106.

Penilaian kapasitas cenderung lebih terukur jika dibandingkan integritas dan akseptabilitas. Tingkat akseptabilitas juga seringkali didasari oleh kesesuaian hubungan dan selera pribadi. Berbeda dengan kapabilitas dan integritas yang biasanya didukung oleh fakta.²² Permasalahan yang banyak terjadi penilaian terhadap akseptabilitas calon menteri biasanya diukur dari akseptabilitas politik. Artinya sejauh mana calon menteri memiliki kedekatan atau berafiliasi dengan parpol untuk melancarkan program dan kebijakan presiden di parlemen serta dukungan parlemen kepada presiden. Penilaian akseptabilitas calon menteri sejatinya difokuskan pada akseptabilitas publik, yakni dengan menyaring calon menteri dan melakukan uji publik untuk mengetahui reputasi dan prestasi sebagaimana diketahui oleh khalayak publik.

Untuk merumuskan sistem seleksi menteri yang tepat, kembali pada hak prerogatif Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam hal ini presiden memiliki dua pilihan, yaitu pertama, sistem seleksi sepenuhnya dilaksanakan oleh presiden sendiri, atau presiden dapat membentuk tim seleksi menteri yang komposisinya juga harus berasal dari kalangan ahli. Kedua, apabila memang tidak dapat menghindari tuntutan parpol untuk menjadikan kadernya sebagai menteri, maka sudah saatnya bagi Presiden menguji integritas parpol dengan mendelegasikan kadernya yang paling potensial dan berkapasitas tinggi setelah melalui seleksi internal parpol. Sistem ini telah terlaksana sejak lama di Jerman. Jerman yang sejak lama dikenal sebagai "*party state*" atau "*party democracy*" memiliki skema *screening* yang ketat bagi setiap anggotanya yang akan melaju ke kursi menteri. Sejak tahun 1949, hanya 3 (tiga) orang menteri yang benar-benar tidak pernah memiliki keterkaitan dengan parpol. Namun untuk dapat duduk di kursi menteri, parpol di Jerman akan menyeleksi secara internal melalui berbagai pertimbangan, yang pertama tentunya kapasitas dan kompetensi yang dimiliki, pengalaman memimpin, dimana lebih dari 81% anggota parpol yang didelegasikan ke kabinet pernah menjadi pemimpin di pemerintahan daerah, barulah terakhir adalah hierarki kepengurusan dalam parpol.²³

Meski memiliki sistem pemerintahan dan bentuk pemerintahan yang berbeda dengan Indonesia, namun semangat profesionalitas dari sistem seleksi menteri ini juga dapat menginspirasi parpol untuk mendelegasikan kader terbaiknya dan bagi Presiden, hal ini dapat menjadi penilaian yang penting dalam seleksi menteri dengan nuansa yang lebih presidensial, sehingga pembentukan kabinet dan pemilihan menteri tidak hanya menjadi tekanan dan beban dari Presiden sendiri, akan tetapi juga merupakan tanggung jawab dari partai politik untuk mempersiapkan kadernya guna menjadi bagian dari kabinet yang profesional. Sebagai tambahan, meski hampir

²² Aso Sentana, *Service Excellent and Customer Satisfaction* (Jakarta: Elex Media Computindo, 2006) at 22.

²³ Keith Dowding & Patrick Dumont, *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing* (London and New York: Routledge, 2009) at 27-29.

semua menteri di Jerman berasal dari partai politik atau anggota parlemen, dan bahkan jika lepas dari kabinet ia akan kembali duduk di parlemen, namun ketika menjabat sebagai menteri dirinya akan menjadi anggota eksekutif bukan lagi anggota legislatif. Sehingga relasi patron-klien dari anggota kabinet di Jerman tidaklah kepada parlemen namun kepada perdana menteri/kanselir.

IV. MEMANGKAS MONOPOLI PARTAI POLITIK DALAM PARLEMEN: PURIFIKASI KABINET PRESIDENSIAL

Bagi sebuah negara yang mengakui hukum sebagai sumpremasi tertingginya, maka tidak akan pernah suatu pemerintahan dijalankan oleh satu individu atau kelompok dengan kepentingan tertentu. Koalisi merupakan sebuah keniscayaan dalam setiap negara demokrasi yang menganut multi partai. Namun seyogianya manifesto politik seperti koalisi tidak lantas menjadikan sebuah institusi menjadi termonopoli oleh segelintir orang atau kelompok tertentu. Seolah sudah menjadi tradisi seusai perhelatan akbar pilpres, partai politik menjadi pihak yang paling dominan dalam pembicaraan mengenai kursi menteri. Dalam konteks Indonesia, seringkali kabinet menjadi personifikasi dari partai politik. Padahal dalam sistem presidensial murni, menteri seharusnya merupakan pihak yang paling netral dalam pemerintahan dan jauh dari partai politik arena menteri sebagai pemegang birokrasi tertinggi di pemerintahan. Logika Weber mengenai netralitas birokrasi ini patut dijunjung tinggi sebab kedudukan birokrat, dalam hal ini adalah para menteri sebagai eksekutor kebijakan-kebijakan publik dalam suatu negara²⁴.

Porsi partai politik dalam deretan kursi menteri memang tidak dapat dihindari terlebih untuk negara dengan sistem multi partai seperti Indonesia. Presiden tidak dapat mensterilisasi kabinet dari parpol, tapi setidaknya presiden harus memangkas dominasi parpol tertentu yang duduk dalam kabinet. Adanya monopoli parpol tertentu dalam kabinet tentunya tidak hanya akan merusak stabilitas pemerintahan tapi juga akan merusak bangunan sistem presidensial di Indonesia. Meskipun Presiden sendiri mendapatkan dukungan dari satu atau beberapa partai politik namun Presiden harus menempatkan dirinya kembali sebagai pemegang kekuasaan administratif tertinggi (*the head of administrative*) yang tidak dapat digantikan oleh lembaga lainnya.

Secara teoritis, komposisi menteri dalam kabinet tidak ditentukan berdasarkan jumlah kursi parpol pemenang pemilu di parlemen atau berdasarkan koalisi parpol pengusung presiden terpilih. Kewenangan dalam menentukan komposisi kabinet merupakan kewenangan mutlak dari Presiden sendiri yang seharusnya tidak dapat

²⁴ Hendrikus Triwibawanto Gedeona, "BIROKRASI DALAM PRAKTIKNYA DI INDONESIA: NETRALITAS ATAU PARTISAN?" (2013) 10:2J Ilmu Adm Media Pengemb Ilmu Dan Prakt Adm 232-245, online: <<https://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/155>> at 232.

diintervensi oleh pihak manapun. Presiden dapat menentukan berapa persentase anggota menteri dari parpol dan berapa persentase menteri non parpol. Atau bahkan, bisa saja Presiden menunjuk semua menterinya dari pihak non parpol maupun simpatisan parpol. Sebab kewenangan Presiden dalam membentuk kabinet dan jajaran menterinya tergolong pada *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka, yang artinya syarat dan prosedur serta hasil pilihannya tergantung pada kehendak presiden sendiri.

Keberadaan hak prerogatif sendiri sering dimaknai sebagai hak khusus atau hak istimewa yang melekat pada seorang presiden atau seorang raja. Ranah “prerogatif” yang dimiliki oleh presiden ini mekanismenya masih bersifat multi-tafsir dan memiliki potensi untuk disalahgunakan. Di satu sisi, pembentukan kabinet dan penunjukan menteri dianggap sebagai hak prerogatif yang tak terbantahkan. Namun beberapa ahli seperti Bagir Manan berpendapat bahwa penunjukan menteri bukanlah hak prerogatif, karena pembentukan kabinet dan penunjukan menteri adalah tugas presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Sedangkan hak prerogatif hanya diberikan kepada presiden manakala menjalankan tugas-tugas sebagai kepala negara (*head of state*). Pendapat ini tentu tidak sejalan dengan pemikiran Locke dimana prerogatif ini pada konsepnya merupakan penyerahan kekuasaan secara diskresioner kepada mereka yang menjalankan pemerintahan²⁵. Artinya, justru presiden sangat memerlukan kewenangan diskresioneri ini dalam menjalankan tugas sebagai kepala pemerintahan. Hal yang perlu diingat, kewenangan diskresi ini menurut Dicey berada dalam ranah *doelmatigheid*²⁶, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan daripada kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid*)²⁷. Namun penilaian aspek *doelmatigheid beginsel* (tujuan) dari hak prerogatif tersebut justru lebih dibutuhkan untuk menguji efektifitas dan kemanfaatan dari pembentukan kabinet oleh presiden. Hal ini dikarenakan aspek *doelmatigheid* ini dapat menunjukkan kebenaran materiil pada sebuah keputusan atau tindakan pemerintah²⁸. Sehingga apabila pembentukan kabinet hanya didasari oleh sebuah kebutuhan politik hingga terbentuknya kabinet yang ‘gemuk’ serta inefisien, maka dapat dipastikan bahwa aspek *doelmatigheid* dari pelaksanaan hak prerogatif ini tidak tercapai.

Jika melihat kenyataan beberapa kali pembentukan kabinet di Indonesia hingga saat ini, ada sebuah kebutuhan penting untuk menghidupkan bentuk kabinet netral

²⁵ “The Indonesian President’s Prerogative Rights in the Appointment of Ministers After the Amendment to the 1945 Constitution | Isnawati | PADJADJARAN JURNAL ILMU HUKUM (JOURNAL OF LAW)”, online: <<https://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/44493/20960>> at 265.

²⁶ Dicey, *supra* note.

²⁷ Lutfil Ansori, “DISKRESI DAN PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN” (2015) 1 at 136.

²⁸ Adam Muhshi & Fenny Tria Yunita, “Diskursus Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) oleh Peradilan Tata Usaha Negara” (2024) 7:2 Media Iuris 191-220, online: <<https://e-journal.unair.ac.id/MI/article/view/39218>> at 215.

seperti pola kabinet *zaken*. Bila melacak akar historis, Indonesia pernah membentuk sebuah kabinet yang disebut *zaken cabinet* pada tahun 1950-an. *Zaken cabinet* atau yang juga biasa disebut sebagai *business cabinet* ini adalah sebutan bagi kabinet yang memiliki karakteristik *non parties*, atau kabinet yang jajaran menteriya mayoritas berasal dari kalangan ahli tanpa mengikutsertakan anggota parpol atau pihak manapun yang terafiliasi dengan parpol tertentu.²⁹ *Zaken* kabinet juga dikenal sebagai kabinet ahli, karena kabinet ini diisi oleh profesional atau orang yang ahli pada urusan yang dibidangnya³⁰.

Indonesia pada masa transisi dari sistem presidensial ke sistem parlementer, pernah memiliki kabinet dengan karakteristik *zaken cabinet* seperti ini pada masa Kabinet Natsir (1950-1951). Pada masa itu Natsir yang merupakan kader partai Masyumi tidak mengikutsertakan Partai Nasional Indonesia (PNI) dalam kabinet, yang kala itu PNI merupakan pemenang kedua dalam pemilu legislatif. Meskipun tidak semuanya anggota menteri dalam kabinet Natsir kala itu berasal dari para ahli, namun Natsir juga merangkul partai-partai kecil seperti PSI, PSII, Parindra dan lain lain. Tak hanya kabinet Natsir, *zaken cabinet* juga tercermin dari Kabinet Wilopo (1952-1953)³¹. Sayangnya kabinet-kabinet ini tidak berumur panjang. Kabinet Natsir harus dibubarkan pada Tahun 1951, sedangkan kabinet Wilopo juga harus bubar pada tahun 1953.

Selanjutnya pada tanggal 25 Maret 1957, Presiden Soekarno menunjuk Soewirjo untuk membentuk kabinet baru yang diisi oleh para ahli yang berasal non partai politik namun berkali-kali gagal. Kemudian Presiden Soekarno memanggil Perdana Menteri Demisioner kala itu yakni Ali Sastroamijoyo untuk meminta pendapat mengenai format pemimpin dan yang mengisi kabinet Darurat Ekstraparlementer ini. Akhirnya ditunjuklah Ir. Djuanda sebagai perdana Menteri, dan *Zaken Kabinet* yang dikenal dengan Kabinet Djuanda atau Kabinet Karya ini terbentuk³², meski praktiknya terdapat beberapa Menteri yang berasal dari partai politik, namun bukan anggota aktif partai.

Faktor kegagalan kabinet *zaken* di Indonesia pada masa itu adalah minimnya dukungan parlemen. Dimana banyak parpol yang menarik menteriya dari kabinet sehingga kabinet ini mudah dijatuhkan oleh parlemen. Hal inilah yang kemudian menjadi kelemahan *zaken cabinet* dalam sistem parlementer yang kala itu dianut oleh Indonesia. Memang secara konseptual, sistem parlementer lebih dekat dengan konsep

²⁹ Herber Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Jakarta dan Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2006) at 149.

³⁰ Bayu Ardi Isnanto, "Zaken Kabinet Adalah: Simak Contoh dan Sejarahnya di RI", online: *detikedu* <<https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7554404/zaken-kabinet-adalah-simak-contoh-dan-sejarahnya-di-ri>>.

³¹ *Ibid.*

³² Reja Fahlevi & Darul Huda Mustaqim, "Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif" (2020) 19:02 J Ilm Mimbar Demokrasi 48-54, online: <<https://journal.unj.ac.id/unj/index.php/jmb/article/view/14939>> at 49.

coalition cabinet, bukan *zaken cabinet*. Sebab dalam sistem parlementer kabinet dapat sewaktu-waktu dibubarkan oleh parlemen. Sebaliknya, kabinet presidensial, entah itu berkarakter *zaken cabinet* atau koalisi, tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sama halnya dengan presiden, yang tidak dapat di-*impeachment* atau dimakzulkan hanya karena mengambil kebijakan yang tidak menguntungkan parpol mayoritas di parlemen. Hal ini merupakan implikasi dari sistem presidensial yang menempatkan presiden lebih kuat dari parlemen dalam mengambil kebijakan.

V. MEMBACA POSTUR KABINET MERAH PUTIH (2024-2029): KABINET ZAKEN ATAU KABINET KOALISI?

Kabinet zaken dalam konsep dan praktik pada beberapa negara tidak semua diisi oleh menteri non-parpol, karena kabinet ini lebih menekankan penunjukan menteri-menteri berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Artinya dalam praktik masih terdapat beberapa menteri dari parpol yang memang memiliki keahlian khusus yang dibutuhkan dalam kabinet³³, namun penunjukannya bukan dalam rangka untuk memenuhi janji politik terhadap partai pengusung. Di Indonesia sendiri sangat sulit untuk membentuk kabinet zaken murni dimana semua komposisi menteri diisi oleh ahli, akademisi atau profesional, mengingat hingga saat ini tidak ada satupun presiden yang terpilih secara independen. Namun, dalam desain kabinet zaken yang ideal, seharusnya paling tidak terdapat 50 persen komposisi Menteri yang berasal dari ahli dan non-parpol; atau 30 persen Menteri ahli non parpol, dan 70 persen Menteri yang berasal dari parpol namun memiliki keahlian di bidang tertentu secara konsisten yang dapat dibuktikan dengan rekam jejak akademik atau pekerjaan³⁴. Sebagai contoh pembentukan kabinet di Amerika Serikat pada masa Presiden Trump, ia menunjuk 15 orang Menteri, dimana 5 orang berasal dari ahli/ non-parpol, sedangkan 10 orang berasal dari parpol. Namun, 8 dari 10 orang Menteri yang berasal dari parpol ini memang memiliki keahlian dan kepakaran khusus yang sesuai dengan bidang kerja kementeriannya³⁵.

Jika memotret Kabinet Merah Putih Indonesia saat ini dibawah kuasa Presiden Prabowo, terlihat dari komposisi 48 menteri terdapat 23 orang (48 persen) Menteri yang berasal dari parpol, dan 25 orang (52 persen) Menteri berasal dari non-parpol³⁶. Mereka yang berasal dari non-parpol adalah akademisi dari berbagai universitas, tokoh masyarakat dan aktivis keagamaan, mantan menteri serta TNI/POLRI. Menteri dalam kabinet merah putih yang berasal dari akademisi berjumlah 8 orang. Selain itu

³³ *Ibid* at 52.

³⁴ *Ibid* at 53.

³⁵ James, P., Pfiffner. "The Unusual Presidency of Donald Trump" (2017) *Political Insight*, 8(2):9-11. doi: 10.1177/2041905817726890

³⁶ "Kabinet Merah Putih: Susunan menteri kabinet Prabowo-Gibran", (20 October 2024), online: *BBC News Indones* <<https://www.bbc.com/indonesia/articles/cp3weywjpkko>>.

presiden juga melantik 7 wakil Menteri, 2 penasihat khusus dan 1 utusan khusus dari kalangan akademisi dari berbagai perguruan tinggi di Indonesia dan luar negeri³⁷. Jika melihat komposisi ahli dan professional tersebut, sebenarnya cukup dapat dilihat nuansa kabinet zaken pada Kabinet Merah Putih. Namun, nuansa kabinet koalisi juga sangat terlihat pada komposisi anggota Menteri dari parpol. Dimana Menteri terbanyak yang berasal dari parpol adalah Menteri-menteri yang berasal dari Partai Golkar sebagai partai besar pengusung presiden (8 orang) dan Partai Gerindra (5 orang) sebagai partai yang dipimpin langsung oleh Presiden Prabowo. Sedangkan PDIP dan Nasdem sebagai peraih kursi terbanyak pertama dan kelima di DPR tidak mendapatkan kursi Menteri dalam kabinet³⁸. Selain itu kabinet koalisi juga sangat terlihat pada penunjukan serampangan beberapa menteri dari parpol yang pada kenyataannya tidak memiliki rekam jejak kepakaran dan keahlian yang mumpuni di bidang kementeriannya. Kondisi ini tentunya akan sangat berpengaruh pada stabilitas politik dalam parlemen dan pemerintahan nantinya.

Kendati demikian, representasi para ahli, akademisi dan profesional dalam Kabinet Merah Putih menjadi peluang besar untuk membentuk kabinet zaken yang mampu menelurkan berbagai kebijakan pembangunan yang representatif dan inklusif nantinya. Namun berbicara inklusifitas, Kabinet Merah Putih juga berpeluang mendapatkan tantangan besar. *Pertama*, masih adanya ketimpangan geografis, dimana Dari total 48 menteri, sekitar 27 orang berasal dari Pulau Jawa, sementara wilayah lain seperti Papua dan Sumatera hanya terwakili oleh sedikit menteri. Hal ini menurut Siti Aminah, seorang akademisi FISIP UNAIR, dapat menimbulkan kesenjangan dalam pemahaman dan respon terhadap kebutuhan di daerah-daerah di luar Jawa³⁹. *Kedua*, keterwakilan perempuan yang rendah dalam Kabinet Merah Putih ini (hanya 10 persen Menteri Perempuan) dikhawatirkan dapat menghasilkan kebijakan yang kurang inklusif terhadap kebutuhan perempuan. *Ketiga*, tantangan terbesar dari pembengkakan komposisi kabinet juga dapat menjadi ancaman besar dalam sistem Presidensial. Kabinet serta koalisi yang gemuk (*oversized coalition*) dengan persilangan kepentingan yang luas dapat menyebabkan presiden tersandera oleh kepentingan partai-partai, hingga pada akhirnya misi dari pembentukan kabinet zaken itupun tidak dapat terwujud karena kompromi politik⁴⁰. Dalam hal efisiensi,

³⁷ I D N Times & Veronica Theresia Taruh Barguna, "Deretan Anggota Kabinet Merah Putih Berlatar Belakang Akademisi", online: *IDN Times* <<https://www.idntimes.com/news/indonesia/veronica-theresia-taruh-barguna-1/deretan-anggota-kabinet-merah-putih-berlatar-belakang-akademisi>>.

³⁸ "Postur Kabinet Merah Putih", (22 October 2024), online: *Kompaspedia* <<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/postur-kabinet-merah-putih>>.

³⁹ kidi, "[FISIP STATEMENT] Kabinet Merah Putih di Bawah Sorotan, Mampukah Memenuhi Ekspektasi Publik?", (29 October 2024), online: *Fak Ilmu Sos Dan Ilmu Polit FISIP - Univ Airlangga* <<https://fisip.unair.ac.id/fisip-statement-kabinet-merah-putih-di-bawah-sorotan-mampukah-memenuhi-ekspektasi-publik/>>.

⁴⁰ Idul Rishan, "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia" (2020) 27:2 *J Huk Ius Quia Iustum*, online: <<https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/14620>> at 222.

oversized cabinet ini juga semakin banyak menghabiskan anggaran di tiap kementerian, dan potensi *hyperregulation* di tiap sektor kementerian semakin besar.

Meski dalam konteks Indonesia kekinian *cabinet zaken* akan sangat sulit terbentuk lantaran menggelembungnya koalisi yang merapat pada presiden dan banyaknya intervensi parpol secara terang-terangan, namun kita dapat belajar pada pengalaman dari negara-negara Amerika Latin, seperti Kanada dan Brazil yang menganut sistem Presidensial Multi Partai. Faktanya meski komposisi kabinet di negara-negara Amerika Latin masih berisi anggota parlemen dan parpol, namun Presiden memiliki kekuasaan yang besar dan mampu menunjukkan otoritasnya untuk memberhentikan menteri yang tidak profesional atau melenceng dari visi misi yang dimiliki oleh Presiden.

V. KESIMPULAN

Kewenangan administratif penunjukan menteri dan komposisi kabinet presidensial tentu saja berbeda dengan penunjukan menteri dalam kabinet parlementer. Perbedaan mendasarnya akan teridentifikasi dari sejauh mana kontrol parpol terhadap penunjukan menteri dan penentuan komposisi kabinet. Berbeda dengan kabinet parlementer yang lebih bernuansa parpol, kabinet presidensial lebih mencerminkan kekuasaan presiden itu sendiri. Dalam sistem presidensial, presiden selaku prinsipal tunggal tidak terikat pada kehendak parlemen ataupun partai politik dalam menunjuk agen-agensya (menteri-menterinya). Akan tetapi, kekuasaan presiden yang "absolut" dalam sistem presindesial tersebut tidak kemudian bermakna bahwa presiden bebas untuk memilih dan mengangkat menteri-menterinya tanpa melalui pertimbangan kompetensi dan integritas yang dimiliki oleh mereka. Sebab, jika tanpa melalui pertimbangan kompetensi dan integritas, maka hal itu sama saja dengan presiden tidak memiliki itikad baik untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dalam rangka mencapai tujuan negara. Artinya bahwa kepemilikan kompetensi dan integritas yang tinggi oleh seorang menteri tersebut haruslah menjadi pertimbangan pertama dan utama dari seorang presiden. Berdasarkan hal tersebut, untuk membangun kabinet presidensial yang kuat dapat dilakukan melalui penguatan sistem meritokrasi dalam proses seleksi menteri. Porsi partai politik dalam deretan kursi menteri memang tidak dapat dihindari terlebih untuk negara dengan sistem multi partai seperti Indonesia. Presiden tidak dapat mensterilisasi kabinet dari parpol, tapi setidaknya presiden harus memangkas dominasi parpol tertentu yang duduk dalam kabinet melalui *zaken cabinet* yang lebih seimbang dan netral.

REFERENSI

Buku

Dicey, Albert Venn, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution* (Indianapolis: Liberty Classic, 1982).

Dowding, Keith & Patrick Dumont, *The Selection of Ministers Around The World* (London and New York: Routledge, 2015).

— — —, *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing* (London and New York: Routledge, 2009).

Feith, Herber, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Jakarta dan Kuala Lumpur: Equinox Publishing, 2006).

Funk, William, *Introduction to American Constitutional Structure: American Casebook Series* (United States of America: Thompson/West, St Paul, 2008).

Gillardi, Fabrizio, *Delegation in The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies in Western Europe* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2008).

Johnston, Larry, *Politics: An Introduction to the Modern Democratic State*, fourth ed (Canada: University of Toronto Press, 2013).

Kusuma, RM A B, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945: Membuat Salinan Dokumen Otentik Badan Otentik Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, cet 2 (Yogyakarta: FH UII Perss, 2003).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, revisi ed (Jakarta: Kencana, 2005).

Sentana, Aso, *Service Excellent and Customer Satisfaction* (Jakarta: Elex Media Computindo, 2006).

Yuda, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati* (Jakarta: IKAPI, 2010).

Jurnal

Andriyan, Dody Nur, "Format Kabinet Presidensial Multipartai Dalam Tata Hubungan dan Pengelolaan Pemerintahan Daerah" (2020) 3:1 Jentera J Huk 240-260, online: <<https://jurnal.jentera.ac.id/index.php/jentera/article/view/17>>.

Ansori, Lutfil, "DISKRESI DAN PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN" (2015) 1.

Fahlevi, Reja & Darul Huda Mustaqim, "Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif" (2020) 19:02 J Ilm Mimb Demokr 48-54, online: <<https://journal.unj.ac.id/unj/index.php/jmb/article/view/14939>>.

Gedeona, Hendrikus Triwibawanto, "BIROKRASI DALAM PRAKTIKNYA DI INDONESIA: NETRALITAS ATAU PARTISAN?" (2013) 10:2 J Ilmu Adm Media Pengemb Ilmu Dan Prakt Adm 232-245, online: <<https://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/155>>.

Helms L, Vercesi M. Cabinet Reshuffles in Parliamentary Democracies: A Typology and Framework for Comparative Analysis. *Government and Opposition*. 2024;59(4):1161-1182. doi:10.1017/gov.2022.22

Muhshi, Adam & Fenny Tria Yunita, "Diskursus Pengujian Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) oleh Peradilan Tata Usaha Negara" (2024) 7:2 Media Iuris 191-220, online: <<https://e-journal.unair.ac.id/MI/article/view/39218>>.

Pfiffner, James, P., "The Unusual Presidency of Donald Trump" (2017) *Political Insight*, 8(2):9-11. doi: 10.1177/2041905817726890

Putri, Annisah, Maghfira Faraidiany & Iqbal Ahmady, "RESHUFFLE KABINET PEMERINTAHAN JOKOWI DAN DILEMA SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA" (2022) 3:2 J Polit Sphere 1-13, online: <<https://jurnal.usk.ac.id/JPS/article/view/30494>>.

Rishan, Idul, "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia" (2020) 27:2 J Huk Ius Quia Iustum, online: <<https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/view/14620>>.

"The Indonesian President's Prerogative Rights in the Appointment of Ministers After the Amendment to the 1945 Constitution | Isnawati | PADJADJARAN JURNAL ILMU HUKUM (JOURNAL OF LAW)", online: <<https://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/44493/20960>>.

Media Online

Isnanto, Bayu Ardi, "Zaken Kabinet Adalah: Simak Contoh dan Sejarahnya di RI", online: *detikedu* <<https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7554404/zaken-kabinet-adalah-simak-contoh-dan-sejarahnya-di-ri>>.

Muhshi, Adam, "Berharap Pembangunan Keadilan kepada Presiden Prabowo", (27 November 2024), online: *kompas.id* <<https://www.kompas.id/baca/opini/2024/11/25/berharap-pembangunan-keadilan-kepada-presiden-prabowo>>.

kidi, “[FISIP STATEMENT] Kabinet Merah Putih di Bawah Sorotan, Mampukah Memenuhi Ekspektasi Publik?”, (29 October 2024), online: *Fak Ilmu Sos Dan Ilmu Polit FISIP - Univ Airlangga* <<https://fisip.unair.ac.id/fisip-statement-kabinet-merah-putih-di-bawah-sorotan-mampukah-memenuhi-ekspektasi-publik/>>.

Media, Kompas Cyber, “Riwayat ‘Reshuffle’ Kabinet Jokowi sejak 2014 hingga Terkini”, (14 June 2022), online: *KOMPAS.com* <<https://nasional.kompas.com/read/2022/06/14/16524271/riwayat-reshuffle-kabinet-jokowi-sejak-2014-hingga-terkini>>.

Times, I D N & Veronica Theresia Taruh Barguna, “Deretan Anggota Kabinet Merah Putih Berlatar Belakang Akademisi”, online: *IDN Times* <<https://www.idntimes.com/news/indonesia/veronica-theresia-taruh-barguna-1/deretan-anggota-kabinet-merah-putih-berlatar-belakang-akademisi>>.

“Kabinet Merah Putih: Susunan menteri kabinet Prabowo-Gibran”, (20 October 2024), online: *BBC News Indones* <<https://www.bbc.com/indonesia/articles/cp3weywjpkko>>.

“Postur Kabinet Merah Putih”, (22 October 2024), online: *Kompaspedia* <<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/postur-kabinet-merah-putih>>.

“Tiga Kali Rombak Menteri, Ini Daftar Reshuffle Kabinet Jokowi Setelah Prabowo Jadi Presiden Terpilih | tempo.co”, (Agustus | 19.40 WIB 2024), online: *Tempo* <<https://www.tempo.co/ekonomi/tiga-kali-rombak-menteri-ini-daftar-reshuffle-kabinet-jokowi-setelah-prabowo-jadi-presiden-terpilih--21312>>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6994)