



APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara
dan Hukum Administrasi Negara

Rilis Media

Rekomendasi Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Asosiasi Pengajar Hukum Tata
Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN)
Makassar, 26 -28 April 2024

PENGAJIAN PENATAAN KABINET PRESIDENSIIL DI INDONESIA: REFLEKSI DAN PROYEKSI KONSTITUSIONAL

Rakernas APHTN-HAN 2024 merupakan agenda rutin tahunan organisasi sebagai mandat Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga, dalam Rakernas yang diselenggarakan pada 26-28 April 2024 di Makassar dihadiri para perwakilan pengurus wilayah/daerah dari 35 provinsi dan juga para pengurus pusat kurang lebih 130 peserta. Dalam Rakernas dilaksanakan sejumlah agenda mulai dari laporan perkembangan organisasi APHTN-HAN pusat dan daerah, penyusunan program kerja tahunan, kuliah tamu oleh hakim Mahkamah Konstitusi, dan seminar nasional.

Dalam Rakernas ini juga dipaparkan dan ditetapkan hasil kajian yang disusun oleh Tim Pengkaji APHTN-HAN terkait tema "**Penataan Kabinet Presidensiil di Indonesia: refleksi dan proyeksi konstitusional**". Kajian yang disusun APHTN-HAN ini adalah tindak lanjut rekomendasi Konferensi Nasional APHTN-HAN di Batam Kepulauan Riau pada September 2023 lalu yang menghendaki agar APHTN-HAN selain fokus pada isu tata kelola penyelenggaraan Pemilu juga turut berkontribusi menyelesaikan berbagai permasalahan pada pembentukan kabinet presidensiil di Indonesia.

Kajian ini akan mengulas, menjawab dan memberikan rekomendasi atas sejumlah permasalahan dalam pengaturan maupun praktik pembentukan kabinet presidensiil di Indonesia selama ini. Beberapa isu yang dipaparkan dan dijawab dalam kajian ini adalah bagaimana sesungguhnya kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil, kewenangan presiden dalam pembentukan pemerintahan, konstitusionalitas kelembagaan pemerintahan. Kemudian pengaturan kementerian dalam konstitusi, pengaturan kementerian dalam Undang-Undang Kementerian, Putusan-Putusan MK terkait UU Kementerian, Praktik Pembentukan Kabinet sebelum periode 2024, dan evaluasi serta proyeksi untuk pembentukan kabinet pemerintahan presidensiil ke depannya yang konstitusional.

Garis besar substansi kajian dimaksud dapat dipaparkan sebagai berikut. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan bahwa Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, maka Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara memegang kekuasaan dalam tanggung jawab sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara. Kemudian, berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 bahwa (1) *Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara, (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*



Bahwa pada prinsipnya menurut konstitusi, pembentukan kementerian dan pengangkatan Menteri merupakan **Hak Prerogatif Presiden**. Namun, kewenangan Presiden dalam membentuk kementerian dan mengangkat menteri tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. UU Kementerian Negara menggunakan pendekatan mengatur urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945;
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945;
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

UU Kementerian Negara merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus diperhatikan oleh Presiden dalam menggunakan kewenangannya membentuk kabinet pemerintahan dan mengangkat menteri-menteri. Oleh karena UU Kementerian Negara merupakan fondasi untuk membentuk kabinet pemerintahan, maka perlu dilakukan kajian analisis terhadap UU tersebut untuk menata kebijakan hukum ke depan dalam rangka pembentukan kabinet (kementerian) yang konstitusional.

Berdasarkan kajian terhadap Penataan Kabinet Presidensiil di Indonesia serta (*review*) atas UU Kementerian Negara, maka dapat disampaikan hal-hal substansial sebagai berikut:

Pertama, belum semua urusan pemerintahan yang disebut dalam UUD 1945, diatur dalam UU Kementerian Negara. Sehingga, nomenklatur kementerian yang ada saat ini belum menggambarkan semua urusan pemerintahan yang disebut dalam konstitusi, misalnya urusan pajak dan penerimaan negara, urusan perundang-undangan, urusan jaminan sosial, urusan perbatasan negara dan pulau-pulau terluar, urusan pangan, urusan perlindungan masyarakat hukum adat serta urusan ketahanan nasional dan pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.

Apabila disandingkan dengan urusan-urusan pemerintahan yang disebut dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka terdapat beberapa urusan pemerintahan yang belum ada nomenklturnya dalam kementerian yang ada saat ini.

Kedua, berkaitan dengan jumlah kementerian, UUD 1945 tidak mengatur mengenai jumlah kementerian. Artinya, jumlah kementerian menjadi ranah pembentuk UU untuk menentukannya (*open legal policy*). UU Kementerian Negara saat ini (Pasal 15) membatasi jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat). Pengaturan jumlah kementerian perlu ditinjau ulang berdasarkan sekurang-kurangnya 3 alasan. (1) jumlah kementerian saat ini belum menggambarkan keseluruhan urusan pemerintahan yang disebut dalam UUD 1945, (2) pembatasan jumlah kementerian diatur dalam UU Kementerian Negara tahun 2008 sudah tidak lagi dapat mengakomodasi kebutuhan akan fleksibilitas (*agile*) pengelolaan urusan pemerintahan yang disebut dalam konstitusi, (3)



penguatan prerogatif Presiden dalam membentuk kabinet presidensiil seharusnya mengacu kepada urusan pemerintahan dalam konstitusi.

Untuk mengakomodir luasnya cakupan urusan pemerintah yang diatur dalam UUD 1945, maka direkomendasikan jumlah kementerian ke depan dengan 2 (dua) model opsi berikut:

- a. **Opsi kesatu**, jumlah kementerian berjumlah **antara 34 – 41 kementerian**, dengan penambahan beberapa kementerian baru untuk mengakomodir urusan pemerintahan dalam UUD 1945 yang belum tercakup dalam UU Kementerian Negara, misalnya Kementerian Pangan Nasional, Kementerian Perpajakan dan Penerimaan Negara, Kementerian Pengelolaan Perbatasan dan Pulau Terluar, dan Kementerian Kebudayaan.
- b. **Opsi kedua**, apabila jumlah kementerian tetap paling banyak 34, maka perlu dilakukan perubahan beberapa nomenklatur kementerian dalam rangka untuk mengakomodir urusan pemerintahan dalam UUD 1945 yang belum tercakup dalam nomenklatur kementerian saat ini.

Ketiga, berkaitan dengan Menteri Koordinator. Berdasarkan Pasal 14 UU Kementerian Negara: "*Kementerian Koordinasi dapat dibentuk untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian*". Kementerian koordinator merupakan kementerian yang sebenarnya tidak ada kewajiban untuk dibentuk, sebab Pasal 4 dan Pasal 5 UU Kementerian Negara telah menentukan pembentukan kementerian berdasarkan cara pandang konstitusi. Mulai dari kementerian *triumvirat* yang urusannya ditegaskan dalam konstitusi (luar negeri, dalam negeri dan pertahanan), kemudian kementerian yang ruang lingkup tugasnya disebutkan dalam konstitusi (seperti hukum, keuangan, agama, pendidikan, kesehatan) dan kementerian urusan penajaman dan sinkronisasi program (seperti perencanaan pembangunan nasional, pertanahan, lingkungan hidup, BUMN). Dengan demikian, perlu didudukkan kembali posisi kementerian koordinator sebagaimana dikehendaki oleh UU Kementerian Negara. Namun apabila tetap dibentuk kementerian koordinator, perlu dipertimbangkan agar jumlahnya paling banyak 3 kementerian koordinator saja yang berkaitan dengan (1) *cluster* politik hukum keamanan, (2) *cluster* ekonomi dan keuangan, dan (3) *cluster* pembangunan manusia dan kesejahteraan rakyat.

Keempat, berkaitan dengan gagasan pembentukan kabinet ahli, maka terdapat 2 (dua) hal yang perlu diperhatikan. *Pertama, syarat Menteri.* Bahwa prinsipnya menteri diangkat oleh Presiden. Namun perlu diperhatikan agar seorang Menteri yang diangkat merupakan menteri yang berintegritas, profesional dan memiliki rekam jejak (pengalaman). Saat ini, syarat menteri yang diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU Kementerian Negara, masih sangat umum. Maka perlu dilakukan perubahan dengan menambahkan ketentuan "*memiliki kompetensi dan pengalaman dalam bidang tugas kementerian*". *Kedua, kementerian yang dapat*



APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara
dan Hukum Administrasi Negara

diisi oleh menteri dari partai politik dan nonPartai. UU Kementerian Negara tidak mengatur apakah menteri berasal dari partai politik atau nonPartai Politik. Dalam praktiknya, menteri dapat berasal dari perwakilan partai politik atau dari kalangan nonPartai Politik. Perlu diperhatikan keseimbangan antara jumlah menteri dari Parpol dan menteri dari kalangan nonParpol.

Berikut kategori kementerian yang sebaiknya dapat dijabat dari kalangan non-Parpol (profesional), yaitu:

- a. kementerian yang urusannya **bersentuhan langsung dengan kepentingan hajat hidup orang banyak**, seperti kementerian yang mengurus urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, pertanian, ketenagakerjaan, kelautan dan perikanan, sosial, koperasi dan UKM;
- b. **kementerian yang urusannya berkaitan dengan urusan pemerintahan teknokratis**, seperti kementerian luar negeri, pertanahan, pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi, BUMN, perencanaan pembangunan nasional, investasi, energi dan sumber daya mineral;
- c. kementerian yang melaksanakan **urusan pemerintahan yang bersifat vertikal**, dimaksudkan agar urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh struktur birokrasi dari pusat hingga daerah dijauhkan dari potensi dimanfaatkan untuk aktivitas politik tertentu, seperti kementerian keuangan, hukum dan HAM, agama, agraria dan tata ruang.

Kelima, perihal Wakil Menteri. Jabatan Wakil Menteri (Wamen) tidak diatur dalam konstitusi. Jabatan ini diatur dalam Pasal 10 UU Kementerian Negara, bahwa *“dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu”*. Wakil Menteri dapat berasal dari Pegawai Negeri atau bukan Pegawai Negeri. Dalam praktik, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo hanya mengangkat Wamen pada beberapa kementerian saja. Ke depan, perlu pola yang jelas dalam menentukan kebutuhan jabatan Wamen. UU Kementerian Negara telah menjelaskan bahwa jabatan Wamen dapat diangkat untuk kementerian yang memiliki beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus. Artinya, ketentuan tersebut dapat dimaknai dengan beberapa model:

- a. Jabatan Wamen diperlukan untuk kementerian yang **cakupan urusannya sangat luas** dengan postur kementerian yang besar;
- b. Jabatan Wamen diperlukan untuk kementerian yang **urusannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945**, yaitu kementerian luar negeri, dalam negeri dan pertahanan;
- c. Jabatan Wamen diperlukan **untuk kementerian vertikal**.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka berikut kementerian yang dapat memiliki posisi Wakil Menteri:



APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara
dan Hukum Administrasi Negara

No	Kementerian	Kategori	Wamen
1	Kementerian Luar Negeri	Urusannya tegas disebutkan dalam UUD 1945	1
2	Kementerian Dalam Negeri	Urusannya tegas disebutkan dalam UUD 1945	1
3	Kementerian Pertahanan	Urusannya tegas disebutkan dalam UUD 1945	1
4	Kementerian Keuangan	Kementerian vertikal	1
5	Kementerian Hukum dan HAM	Kementerian vertikal	1
6	Kementerian Agama	Kementerian vertikal	1
7	Kementerian Agraria dan Tata Ruang	Kementerian vertikal	1
8	Kementerian Pendidikan	Kementerian besar/cakupan tugas luas	1
9	Kementerian Kesehatan	Kementerian besar/cakupan tugas luas	1
10	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	Kementerian besar/cakupan tugas luas	
11	Kementerian Pertanian dan Perkebunan	Kementerian besar/cakupan tugas luas	1
12	Kementerian Maritim dan Perikanan	Kementerian besar/cakupan tugas luas	1
13	Kementerian BUMN	Kementerian cakupan tugas luas	1
14	Kementerian Ketenagakerjaan	Kementerian cakupan tugas luas	1
15	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Kementerian cakupan tugas luas	1

Keenam, penguatan Lembaga di lingkungan Istana. Selain kementerian sekretariat negara dan sekretariat kabinet, di lingkungan istana dibentuk Kantor Staf Presiden (KSP). KSP merupakan lembaga nonstruktural (LNS) yang mempunyai tugas menyelenggarakan pemberian dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional, komunikasi politik, dan pengelolaan isu strategis. KSP perlu diperkuat secara kelembagaan dan fungsinya dalam melaksanakan pengendalian program-program prioritas nasional dan agenda strategis Presiden.

Selain KSP perlu dibentuk juga **Badan Regulasi Nasional**, dengan pertimbangan:

- a. Undang-Undang Nomor 15/2019 tentang perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam beberapa ketentuan telah memerintahkan pembentukan Badan Regulasi Nasional;



APHTN-HAN

Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara
dan Hukum Administrasi Negara

- b. Kedudukan Badan Regulasi Nasional kedudukannya langsung berada di bawah Presiden;
- c. Badan Regulasi Nasional menjalankan fungsi untuk membentuk, mengharmonisasikan, dan mengevaluasi regulasi di tingkat pusat dan daerah, guna mencegah terjadinya obesitas dan tumpang tindih regulasi.

Ketujuh, Jabatan Jaksa Agung harus Non-Parpol. Jaksa Agung merupakan jabatan setingkat Menteri. Jabatan Jaksa Agung merupakan jabatan yang strategis, sebab memimpin institusi penegakan hukum, yaitu Kejaksaan RI. Berkaitan dengan syarat untuk menjadi Jaksa Agung, maka perlu dipatuhi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XXII/2024, yang memutuskan bahwa syarat untuk menjadi Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia harus dimaknai “Untuk dapat diangkat menjadi Jaksa Agung harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 huruf a sampai dengan huruf f termasuk syarat **bukan merupakan pengurus partai politik kecuali telah berhenti sebagai pengurus partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum diangkat sebagai Jaksa Agung**”.

Akhirnya berdasarkan catatan analisis kajian di atas, maka **terdapat kebutuhan hukum untuk melakukan perubahan atas UU Kementerian Negara dalam rangka penataan pembentukan Kabinet Presidensial yang konstitusional** agar mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan bersih, demokratis, dan membawa kesejahteraan bagi masyarakat.

Makassar, 28 April 2024
Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H
Sekretaris Jenderal APHTN-HAN