



PEMBATASAN KONSTITUSIONAL TERHADAP HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENYUSUNAN KABINET DI INDONESIA

Nawang Ika Nurizki¹, Achmad², Isharyanto³

^{1,2,3}Universitas Sebelas Maret, Indonesia

Email: nawangika@student.uns.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Pembatasan Konstitusional terhadap Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan kabinet di Indonesia. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan menggunakan teknik analisis deskriptif untuk menganalisis bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Presiden untuk membentuk memilih menteri dan menentukan jumlah kementerian tidak mutlak. Presiden harus tetap tunduk pada batasan konstitusional, mekanisme *checks and balances* dan ketentuan undang-undang, seperti UU No. 39 Tahun 2008 dan UU No. 61 Tahun 2024. Adanya pembatasan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan serta menjaga efisiensi birokrasi pemerintahan. Penelitian ini menegaskan bahwa pelaksanaan hak prerogatif Presiden harus tetap dalam koridor hukum tata negara sehingga tidak menjadi kekuasaan yang absolut. Penelitian ini memberikan pemahaman mengenai keseimbangan antara diskresi eksekutif dan pembatasan hukum dan implikasinya dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian, Pembatasan Konstitusional terhadap hak prerogatif dalam penyusunan kabinet di Indonesia sangat diperlukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kata kunci: Hak Prerogatif; Konstitusional; Kabinet.

Abstract

This research purpose aims to analyze constitutional restrictions on the president's prerogative rights in forming a cabinet in Indonesia. The research was conducted using normative legal research methods through a legislative and conceptual approach using descriptive analysis techniques to analyze primary and secondary legal materials. The results of the research show that the President's authority to form and select ministers and determine the number of ministries is not absolute. The President must remain subject to constitutional restrictions, checks and balances mechanisms, and statutory provisions, such as law Number. 39 of 2008 and Law Number 61 of 2024. These constraints exist to prevent arbitrariness and maintain the efficiency of government bureaucracy. This study emphasizes that the exercise of the President's prerogative rights must remain within the corridor of constitutional law so that it does not become absolute power. This study provides an understanding of the balance between executive discretion and legal restrictions and their implications for state administration. Thus,



constitutional restrictions on prerogative rights in the formation of the cabinet in Indonesia are necessary to ensure accountable and public interest-oriented governance.

Keywords: *Prerogative; Constitutional; Cabinet.*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) menyebutkan, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Sebagai kepala pemerintahan, presiden menjadi pelaksana kekuasaan eksekutif. Presiden memerlukan orang-orang yang dapat membantunya menjalankan pemerintahan sesuai visi dan misinya. Salah satu bentuk nyata pelaksanaan kekuasaan eksekutif adalah kewenangan membentuk dan menyusun kabinet.

Pasal 17 UUD NRI 1945, menyatakan bahwa "*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.*" Norma tersebut memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk kabinet dan memilih sendiri menteri-menterinya. Kewenangan tersebut merupakan salah satu bentuk hak prerogatif Presiden. Sebagai negara hukum yang menganut sistem pemerintahan presidensial, Presiden Indonesia memiliki dua kedudukan yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Hak prerogatif yang memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk menentukan seseorang yang akan membantunya menjalankan tugasnya (Kelbulan dkk., 2022a). Menteri-menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan Presiden untuk menjalankan kebijakan Presiden (Amanda, 2025). Presiden memiliki tanggung jawab untuk memastikan kabinet yang dibentuknya dapat berfungsi secara efektif dan efisien dalam menjalankan tugas pemerintahan.

Dalam praktik ketatanegaraan, penggunaan hak prerogatif sering kali menimbulkan perdebatan (Susanto, 2015). Di satu sisi, hak prerogatif dianggap sebagai hak mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu gugat sedangkan di sisi lain dalam negara hukum konstitusional, setiap kewenangan Presiden harus tunduk pada prinsip-prinsip konstitusionalisme (Maharani & Rafly Almi'raj, 2020). Dalam negara demokrasi konstitusional, tidak ada kekuasaan yang benar-benar mutlak, karena dibatasi oleh prinsip-prinsip konstitusionalisme. Kewenangan memilih menteri sesuai kebutuhan dan tantangan yang ada harus tetap mempertimbangkan prinsip konstitusionalisme dalam pemerintahan. Praktik di Indonesia menunjukkan bahwa hak prerogatif sering dikaitkan dengan kepentingan politik, misalnya dalam pembentukan "kabinet gemuk". Secara teori, kebijakan eksekutif sepenuhnya bergantung pada kontrak sosial antara Presiden dan warga negara, bukan pada partai koalisi (Amanda, 2025). Fenomena pembentukan kabinet koalisi besar yang sarat pertimbangan politik dan pembagian kursi menteri sering dianggap menyimpang dari semangat profesionalisme dan efektivitas pemerintahan yang diharapkan dari sistem presidensial murni. Kondisi yang demikian



memunculkan pertanyaan bagaimana hak prerogatif diatur dan dibatasi oleh konstitusi agar sesuai dengan prinsip pemerintahan yang demokratis dan akuntabel dan sejauh mana hak prerogatif Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri dapat dikatakan bersifat mutlak dalam kerangka konstitusi Indonesia.

Penelitian yang berkaitan dengan hak prerogatif sudah banyak dilakukan. Penelitian dengan judul Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri oleh (Kelbulan dkk., 2022) membahas mengenai hak prerogatif tidak serta merta memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada Presiden untuk mengangkat menteri. Pengaturan khusus diperlukan untuk memberikan batasan sehingga mengabaikan latar belakang pendidikan Menteri yang bersangkutan. Penelitian oleh Sulkinah pada tahun 2020 yang berjudul Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia mengkaji mengenai hak prerogatif penyusunan kabinet setelah amandemen termasuk permasalahan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, penelitian ini berbeda dari penelitian pendahulunya, karena mengkaji pembatasan konstitusional dan prinsip akuntabilitas terhadap hak prerogatif Presiden dalam pembentukan kabinet secara normatif. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis sejauh mana hak prerogatif Presiden dalam hal mengangkat dan memberhentikan menteri bersifat mutlak dalam kerangka konstitusional Indonesia dan bagaimana pengaturan hak prerogatif dalam konstitusional mencerminkan prinsip pemerintahan yang akuntabel. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam memahami batasan konstitusional Presiden dalam menyusun kabinet serta dapat mempertegas konsep konstitusionalisme dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber bahan hukum yang digunakan untuk menyusun penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal serta artikel ilmiah. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui kajian pustaka dan dianalisis dengan teknik analisis deskriptif dengan menafsirkan norma konstitusi menggunakan teori-teori konstitusionalisme dan presidensial.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan dan Pembatasan Hak Prerogatif Presiden dalam Konstitusi sebagai Upaya Menjamin Pemerintahan yang Demokratis dan Akuntabel

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden memiliki hak prerogatif. Hak prerogatif memberikan keleluasaan bagi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan untuk kesejahteraan masyarakat dan membantu presiden dalam melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya terhadap negara (Kelbulan dkk., 2022). Secara tekstual, istilah hak prerogatif tidak disebut secara eksplisit dalam Konstitusi Amerika Serikat. Istilah tersebut dikenal dalam doktrin dan praktik kekuasaan eksekutif yang bermula pada pemerintahan monarki. Hak prerogatif pertama kali muncul dalam



pemerintahan Inggris dan dimiliki oleh Raja maupun Ratu. Hak tersebut tidak dimuat dalam peraturan negara dan merupakan hak sisa dari keseluruhan hak yang telah dimuat dalam peraturan negara sehingga disebut *residual power* (Susanto, 2015). *Residual power* ini berakar dari adanya reaksi rakyat yang diwakili oleh parlemen terhadap kekuasaan absolut raja sehingga kekuasaan menjadi berkurang (Susanto, 2015). Kekuasaan Raja maupun Ratu itu absolut dan tak terbatas, sedangkan bidang yang berkaitan dengan hidup, kebebasan, dan hak milik terikat oleh hukum nasional. Hak prerogatif lahir dari sistem pemerintahan Presidensial. Secara teori, hak prerogatif Presiden tidak dapat dicampuri oleh lembaga negara lainnya. Namun untuk mewujudkan *checks and balances*, rakyat mengharapkan adanya pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif. Secara luas, hak Prerogatif meliputi kewenangan Presiden untuk menjalankan pemerintahan dan urusan kenegaraan (Tampubolon & Siallagan, 2022). Ciri hak prerogatif yaitu sebagai *residual power*, kekuasaan diskresi Presiden, tidak ada dalam hukum tertulis, penggunaannya dibatasi, akan hilang apabila diatur dalam peraturan perundang-undangan (Susanto, 2015).

Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan konstitusi. Pada masa Orde Baru, Pemerintah berambisi mempertahankan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen yang berakibat pada pemerintahan yang tidak demokratis dan cenderung otoriter (Rannie, 2021). Pasca amandemen UUD NRI 1945, prinsip *checks and balances* menjadi lebih kuat guna memastikan keterlibatan legislatif dalam pembentukan kabinet sehingga prinsip akuntabilitas dapat ditegakkan (Firdaus Arifin, 2024). Sebelum amandemen, pembentukan kabinet tidak melibatkan pengawasan dari parlemen sehingga saat sentralistik dan minim *checks and balances*. Kondisi yang demikian menyebabkan dominasi kekuasaan eksekutif serta melemahkan prinsip akuntabilitas. Isu penguatan sistem presidensial menjadi salah satu isu krusial yang dibahas dalam pembahasan perubahan UUD 1945 (Kanang, 2018). Hasil dari perubahan tersebut, Indonesia dinyatakan menganut sistem presidensial. Selain itu, terjadi perdebatan sengit mengenai hak prerogatif Presiden terjadi di mana sebagian besar fraksi setuju bahwa hak prerogatif harus dibatasi oleh mekanisme *checks and balances* agar tidak terjadi dominasi kekuasaan Presiden. Dengan demikian, meskipun menganut Presidensial, kewenangan Presiden tetap dibatasi baik secara implisit maupun eksplisit di dalam UUD 1945 (Kanang, 2018).

Landasan konstitusional

Hak prerogatif menjadi hak istimewa yang melekat pada Presiden untuk menetapkan segala urusannya tanpa campur tangan lembaga negara lain (Tampubolon & Siallagan, 2022). Perspektif ini menempatkan Presiden pada kewenangan yang mutlak dan tidak dapat diimbangi maupun dibatasi (Susanto, 2015). Pandangan ini dapat menimbulkan ambiguitas, karena sebagai negara hukum yang demokratis menurut konstitusi tidak boleh ada pejabat yang tidak bertanggungjawab. UUD NRI 1945 telah mengatur mengenai hak Prerogatif Presiden Indonesia meskipun tidak secara eksplisit menyebutkan istilah hak prerogatif Presiden (Tampubolon & Siallagan, 2022). Dalam



pendapat Saldi Isra, hak prerogatif adalah hak yang diberikan oleh konstitusi (Rahman, 2024). Dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana yang diatur dalam 4 ayat (1) UUD NRI 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, artinya Presiden memegang kekuasaan eksekutif (Kelbulan dkk., 2022). Kewenangan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 meliputi:

1. mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR
2. menetapkan peraturan pemerintah
3. membentuk Dewan Pertimbangan Presiden
4. mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri
5. membahas dan menyetujui RUU Bersama DPR dan mengesahkan RUU
6. menetapkan Perpu
7. mengajukan RUU APBN
8. meresmikan keanggotakan BPK
9. menetapkan hakim agung
10. mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial
11. Mengajukan 3 orang calon hakim konstitusi dan menetapkan 9 orang hakim konstitusi.

Dalam kerangka konstitusional Indonesia, kewenangan tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan dibatasi oleh norma, prinsip, dan desain pemerintahan. Kewenangan-kewenangan Presiden yang diatur dalam UUD NRI 1945, tidak memerlukan persetujuan dari cabang kekuasaan lainnya, kecuali untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan menandatangani perjanjian internasional memerlukan persetujuan DPR (Maharani & Rafly Almi'raj, 2020). Dalam hal pembentukan kabinet, Presiden memiliki kekuasaan untuk menentukan seseorang yang akan membantunya menjalankan tugas pemerintahan (Kelbulan dkk., 2022). Pembentukan kabinet termasuk salah satu wujud pelaksanaan hak prerogatif Presiden di dalam sistem pemerintahan presidensial. Pembentukan kabinet berguna untuk memperkuat kendali Presiden terhadap jalannya pemerintahan sekaligus menjadi representasi kepentingan di masyarakat (Firdaus Arifin, 2024).

Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa "*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*" Pasal tersebut memberikan Presiden kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Kewenangan ini memberikan Presiden otoritas untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan menteri-menteri yang membantunya menjalankan kekuasaan pemerintahan. Ketentuan tersebut juga menegaskan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi sehingga memiliki kebebasan untuk menentukan komposisi dan struktur kabinet sesuai visi dan kebijakan politiknya. Presiden berhak memilih, mengangkat, memberhentikan, dan *mereshuffle* menteri-menterinya tanpa campur tangan dari lembaga lain.



Selain UUD NRI 1945, kementerian negara juga diatur dalam undang-undang kementerian negara, yaitu UU No. 39 Tahun 2008 dan UU No. 61 Tahun 2024 mengatur mengenai kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian (Fauzi, 2024). Untuk dapat diangkat menjadi menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan dalam pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara:

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

Pengaturan undang-undang kementerian negara hanya mengatur mengenai syarat umum pengangkatan menteri dan belum mengakomodir syarat khusus (Kelbulan dkk., 2022). Menteri-menteri dipilih berdasarkan pertimbangan politik dan dapat menetapkan kebijakan negara sesuai yang digariskan oleh Presiden (Fauzi, 2024). Kajian-kajian mengenai sistem presidensial sering kali mengkaji mengenai peran menteri dalam menciptakan kestabilan sistem presidensial dan memandang posisi menteri sebagai pembantu Presiden hanya dalam perspektif antara ajaran dan kenyataan (Tohatta, 2025). Pandangan ini berpendapat bahwa posisi menteri seharusnya diisi oleh para profesional daripada politisi. UU No. 61 Tahun 2024 memberikan kebebasan kepada Presiden untuk menentukan jumlah kementerian. Yang semula ditentukan 34 kementerian menjadi sesuai kebutuhan Presiden.

Pasal 15 UU No. 39 Tahun 2008	Pasal 15 UU No. 61 Tahun 2024
Jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, 13, dan 14 paling banyak 34	Jumlah keseluruhan Kementerian yang dibentuk sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, 13, dan 14 ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden.

Ketiadaan batasan jumlah kementerian berpotensi munculkan kabinet gemuk yang akan berdampak pada pembengkakan anggaran negara. Pembentukan terlalu banyak kementerian tanpa standar yang jelas menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar lembaga sehingga dapat menurunkan efektivitas pemerintahan (Amanda, 2025). Hak prerogatif memberikan keleluasaan bagi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan untuk kesejahteraan masyarakat dan membantu presiden dalam melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya terhadap negara (Kelbulan dkk., 2022) Perubahan pasal yang mengatur jumlah kementerian ini dikhawatirkan memiliki unsur kepentingan politik pragmatis (Kelmaskosu & Rauta, 2025). Pada masa pemerintahan



Presiden Prabowo periode 2024-2029 menteri yang dilantik sebanyak 48 orang. Kabinet ini menjadi kabinet tergemuk sejak orde baru (Kelmaskosu & Rauta, 2025). Jumlah kementerian yang sebelumnya maksimal 34 diubah menjadi sesuai kebutuhan Presiden melalui UU No. 61 Tahun 2024. Pemilihan menteri-menteri menjadi hal yang krusial karena berkaitan dengan tugasnya untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Oleh karena itu, menteri yang dipilih harus memiliki integritas dan kompetensi yang sesuai agar dapat menjalankan tugasnya dengan efektif (Firdaus Arifin, 2024).

Pembatasan Konstitusional dalam pembentukan kabinet

Pada praktik ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan prerogatif tidak dapat dipahami sebagai kekuasaan absolut tanpa batas. Dalam kerangka tata negara modern, hak prerogatif menjadi bagian dari sistem kekuasaan yang tunduk pada prinsip-prinsip konstitusionalisme. Salah satu ciri penting negara demokrasi modern adalah adanya istilah *constitutional state* yang menempatkan konstitusi sebagai pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu. Hukum berada pada tingkatan tertinggi sehingga politik ditentukan oleh determinasi produk hukum (Madjid, 2022). Artinya semua penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum dan konstitusi. Hak prerogatif Presiden termasuk hak konstitusional yang diberikan langsung oleh konstitusi (Susanto, 2015). Presiden dalam membentuk kabinet tidak dapat sewenang-wenang, harus sesuai dengan prosedur dan nilai-nilai keadilan. Hak prerogatif yang diatur dalam undang-undang bukan lagi disebut sebagai hak prerogatif melainkan hak yang berdasarkan undang-undang (Susanto, 2015).

Pasal 17 UUD NRI 1945 telah mengatur bahwa membentuk menteri merupakan kewenangan Presiden. Artinya meskipun termasuk hak prerogatif, pengangkatan menteri harus tetap sesuai dengan sistem pemerintahan dan prinsip *checks and balances*. Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945, berbunyi:

"Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang."

Ayat tersebut menegaskan konsekuensi logis dari suatu hukum berjenjang yang diamanatkan oleh konstitusi. Konstitusi sebagai hukum tertinggi menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya (Madjid, 2022). Ayat tersebut memberikan implikasi hukum bahwa Presiden tidak dapat seenaknya membentuk, mengubah maupun membubarkan kementerian yang tidak sesuai dengan apa yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian, UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menjadi bagian dari batasan konstitusional. UU Nomor 39 Tahun 2008 telah memberikan batasan yang jelas dalam pembentukan kementerian negara, meliputi:

1. Pasal 15 mengatur batasan jumlah Kementerian sebanyak 34. Namun dalam UU No. 61 tahun 2024, jumlah Kementerian diubah menjadi sesuai kebutuhan Presiden.



2. Pasal 9, 10 dan 11 mengatur susunan organisasi kementerian diatur detail.
3. Pasal 17 dan 18 mengatur mengenai kementerian yang dapat diubah dan tidak dapat diubah oleh Presiden (Madjid, 2022).
- 4.

Konstitusi di satu sisi memberikan pembatasan terhadap kekuasaan, sedangkan di sisi lain memberikan legitimasi kekuasaan pemerintahan (Pusdik Pancasila, 2015). Prinsip pembatasan kekuasaan berpegang bahwa kekuasaan cenderung menyalahgunakan wewenangnya bila tidak dikontrol oleh kekuasaan lain. Kekuasaan ini dikontrol melalui mekanisme *distribution of power* dan *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan. Sebagian ahli berpendapat bahwa hak prerogatif termasuk *undemocratic and potentially dangerous* sehingga penggunaannya perlu dibatasi dengan cara:

1. dialihkan ke peraturan perundang-undangan
2. memungkinkan dilakukannya *judicial review*
3. mendengarkan pendapat atau pertimbangan Menteri (Susanto, 2015).
- 4.

Ciri khas sistem demokrasi konstitusional adalah pemerintahan dengan kewenangan yang terbatas dan tidak boleh sewenang-wenang. Kekuasaan dibatasi oleh konstitusi dan antara cabang-cabang kekuasaan terdapat mekanisme *checks and balances* (Adnan, 2017). Pada pelaksanaan hak prerogatif, beberapa membutuhkan persetujuan dan pertimbangan DPR seperti, menyatakan perang, mengangkat duta dan konsul. Sebagai hak istimewa yang dimiliki Presiden, keterlibatan DPR seharusnya hanya sebatas pertimbangan bukan persetujuan (Susanto, 2015). Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* tanpa melampaui batas kewenangan. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap kinerja menteri dan pemerintahan. Walaupun tidak melibatkan persetujuan lembaga negara lain, hak prerogatif dalam pembentukan kabinet tetap dibatasi oleh konstitusi, norma demokrasi dan akuntabilitas publik. Dengan demikian, hak prerogatif dibatasi dengan cara diatur oleh undang-undang maupun pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya (Amanda, 2025).

Dalam kaitannya dengan *prinsip checks and balances*, tidak ada lagi hak prerogatif Presiden yang tidak dibatasi di politik modern saat ini (Madjid, 2022). Pembentukan Undang-undang kementerian negara merupakan bentuk keterlibatan DPR dalam pembentukan kabinet. DPR turut serta menentukan *guidelines* bagi pemerintah dalam membentuk kementerian negara (Madjid, 2022). Pengaturan di dalam undang-undang dimaksudkan agar pelaksanaan hak prerogatif memiliki aturan baku sehingga tidak hanya berdasarkan kehendak Presiden saja. Selain itu, keterlibatan DPR ada pada memberikan pertimbangan untuk membubarkan kementerian sebagaimana diatur dalam pasal 21 UU No. 39 Tahun 2008, "*Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dapat dibubarkan oleh Presiden dengan meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, kecuali Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*" Dengan demikian, persetujuan DPR diperlukan dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara (Kelmaskosu & Rauta, 2025) sedangkan pengangkatan



dan pemberhentian menteri-menterinya tetap menjadi kebebasan Presiden. Prinsip pembatasan kekuasaan berkaitannya dengan akuntabilitas karena setiap kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks prerogatif pengangkatan menteri, Presiden memang memiliki kebebasan untuk memilih pembantunya. Namun kebebasan tersebut tidak serta merta menghapus tanggung jawab konstitusionalnya atas kinerja kabinet. Apabila menteri-menteri yang diangkat terbukti gagal maupun tersandung kasus, maka Presiden tetap memiliki tanggung jawab politik dan moral sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 berbunyi "*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*" Pasal ini dapat ditafsirkan bahwa dalam membentuk kabinet, tidak bisa secara sewenang-wenang di luar prinsip efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Secara sistematis, Presiden bertanggung jawab kepada rakyat dan kinerja menteri menjadi saran penilaian akuntabilitas Presiden dalam menjalankan kekuasaannya.

Hak Prerogatif Presiden dalam Pembentukan Kabinet: Antara Sifat Mutlak dan Batasan Konstitusional

Kekuasaan dalam suatu negara umumnya bersifat hierarki dan berjenjang di mana kekuasaan tertinggi adalah kedaulatan (Satrio Prakoso, 2021). Kedaulatan bersifat mutlak karena tidak ada kekuasaan lain yang mengatasinya (superlatif). Dengan adanya peraturan hukum yang membatasi, kedaulatan menjadi terbatas sehingga bersifat relatif. Secara teoritis, hak prerogatif yang dimiliki Presiden bersifat mutlak dan tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain (Rannie, 2021). Hak prerogatif bukan tidak terbatas karena diatur dalam konstitusi dan undang-undang. Penerapan hak prerogatif di Indonesia tidak lagi sepenuhnya dimiliki Presiden. Hal ini ditandai dengan adanya campur tangan lembaga negara lain seperti DPR dan MA untuk memberikan nasihat dan pertimbangan terhadap penggunaan hak tersebut, misalnya pada pengangkatan duta dan konsul, pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Pemberian nasihat dan pertimbangan ini dimaksudkan sebagai pelaksanaan *checks and balance* sehingga kekuasaan Presiden tidak otoriter (Rannie, 2021).

Dalam pasal 3 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menjelaskan bahwa menteri bertanggungjawab kepada Presiden. Dengan demikian pembentukan struktur kementerian menjadi hak prerogatif Presiden. Menurut pasal 13 UU No. 39 Tahun 2008, Presiden dapat membentuk kementerian untuk urusan yang telah ditetapkan dalam pasal 5 yaitu meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan. Meskipun ketentuan tersebut memberikan batasan mengenai bidang-bidang yang dapat dibentuk kementerian, namun Presiden tetap memiliki hak prerogatif untuk menentukan strukturnya karena tidak semua urusan tersebut harus dibentuk kementerian tersendiri (Madjid, 2022).



Tugas para menteri adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu untuk membantu presiden menjalankan pemerintahan negara sesuai dengan perintah konstitusi (Noviantika & Taufiq, 2021). Oleh karena itu, pemberian tugas, fungsi dan susunan organisasi setiap kementerian menjadi kewenangan Presiden untuk diatur dalam Peraturan Presiden (Madjid, 2022). Meskipun keberadaan Undang-undang kementerian untuk membatasi hak prerogatif presiden, Presiden tetap memiliki keleluasaan untuk menentukan struktur kementerian. Undang-undang kementerian negara telah memberikan keleluasaan bagi Presiden untuk membentuk susunan kabinetnya (Madjid, 2022). Secara normatif, Presiden dapat memilih siapa saja yang dikehendaki untuk menjadi menternya.

Pada dasarnya dalam sistem presidensial, eksekutif tidak lagi memerlukan *political support* seperti halnya sistem parlementer. Akan tetapi di Indonesia, kebijakan yang diambil Presiden dalam rangka mewujudkan hak prerogatifnya masih tergantung dengan DPR (Satrio Prakoso, 2021). Ketergantungan ini disebabkan adanya sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia sehingga parlemen memiliki kekuasaan yang kuat. Presiden yang didukung oleh suara mayoritas akan lebih aman kebijakannya. Menurut pandangan penganut supremasi hukum, hukum dapat menentukan aktivitas dan arah tujuan politik karena berada di tingkatan tertinggi. Namun pada kenyataannya hukum cenderung merupakan hasil kompromi politik (Madjid, 2022). Hukum dipandang tidak akan pernah netral dan objektif karena terbentuk dari penalaran politik dan menjadi titik temu dari beragam kepentingan. Dalam praktiknya, hak prerogatif presiden dipengaruhi oleh negosiasi politik dan posisi menteri menjadi bagian dari hal tersebut.

Kewenangan penyusunan kabinet dipengaruhi oleh pertimbangan politik, keseimbangan kekuasaan antar partai, dan tuntutan representasi dalam masyarakat. Presiden memiliki kedudukan yang kuat namun tetap dibatasi oleh ketentuan dalam konstitusi (Rannie, 2021). Kekuasaan Presiden untuk membentuk kabinet tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh ketentuan hukum, konstitusi dan prinsip demokrasi. Pada masa pemerintahannya, Presiden Subianto melakukan pemecahan kementerian yang mulanya berjumlah 34 pada masa pemerintahan Joko Widodo menjadi 48 kementerian (Fauzi, 2024).

Dalam pemerintahan presidensial, posisi menteri berada di bawah Presiden, sehingga pengangkatan, pemberhentian dan pertanggung jawabannya bergantung pada Presiden. Pasal 17 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden*. Para menteri dapat diberhentikan sewaktu-waktu karena masa jabatannya tidak tetap (Fauzi, 2024). Dalam penjelasan pasal 17 UUD NRI 1945, para menteri bukan pegawai tinggi biasa, mereka menjalankan praktik kekuasaan pemerintahan sebagai pemimpin departemen. Menteri merupakan pemimpin negara yang memimpin departemen dan memiliki pengaruh terhadap Presiden dalam menentukan politik negara.



Prerogatif mutlak atau terbatas

Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 mencegah penggunaan preferensi pribadi Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya untuk membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian negara tanpa perencanaan dan pertimbangan (Fauzi, 2024). Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Selain itu, untuk memastikan kementerian yang terbentuk sesuai dengan kebutuhan publik dan menjaga stabilitas pemerintahan. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa penerapan hak prerogatif tidak mutlak tanpa batas, melainkan diatur dengan konstitusi dan undang-undang. Meskipun secara tekstual kewenangan Presiden yang diberikan oleh UUD NRI 1945 untuk mengangkat dan memberhentikan menteri tampak luas, sifat prerogatif tidak dapat dipahami sebagai kekuasaan mutlak. Dalam teori konstitusi modern, kewenangan luas bukan berarti absolut, melainkan tanda konstitusi menjaga fleksibilitas pemerintahan. Pengaturan dalam konstitusi memberikan ruang yang luas kepada Presiden untuk membentuk kabinetnya yang akan membantunya menjalankan pemerintahan di periode kepemimpinannya.

Pembatasan jumlah kementerian sebagaimana yang diatur dalam pasal 15 UU No. 39 Tahun 2008 termasuk pembatasan legal terhadap hak prerogatif Presiden guna menjaga efisiensi birokrasi dan pengendalian anggaran negara (Amanda, 2025). Pengaturan tersebut bukan untuk membatasi hak Presiden untuk memilih menteri, melainkan untuk mengangkat menteri yang berintegritas dan berkepribadian baik (Fauzi, 2024). Akan tetapi, batasan tersebut mengalami perubahan melalui UU No. 61 Tahun 2024, memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Presiden untuk menentukan jumlah kementeriannya sendiri (Kelbulan dkk., 2022). Dalam pandangan Yusril Ihza Mahendra, undang-undang tidak seharusnya membatasi jumlah kementerian karena menjadi kewenangan Presiden untuk membentuk kementerian sesuai kebutuhan program yang ingin dijalankan (CNN Indonesia, 2024). Namun menurut Beni Kurnia Ilahi, tanpa pembatasan jumlah melenceng dari sistem pemerintahan presidensial karena dalam sistem presidensial, hak prerogatif tetap harus dibatasi (Kelmaskosu & Rauta, 2025). Tanpa ada batasan, ketentuan dalam UU No. 61 Tahun 2024 berpotensi bertentangan dengan prinsip kepastian hukum dan pembatasan kekuasaan dalam negara hukum (Amanda, 2025). Perubahan tersebut menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pembatasan normatif menjadi fleksibilitas struktural. Secara normatif yuridis, hak prerogatif tetap sah selama sesuai dengan konstitusi, namun dalam negara hukum, hak prerogatif tidak boleh dijalankan secara absolut untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (Susanto, 2015).

Di masa pemerintahan siapapun, bongkar pasang susunan kabinet menjadi hal yang umum. Meskipun secara konstitusional pengangkatan dan pemberhentian menteri menjadi hak prerogatif Presiden, perombakan kabinet seharusnya tidak boleh dilakukan tanpa alasan yang jelas. Dengan demikian, hak prerogatif Presiden khususnya dalam pembentukan kabinet bukan *absolute power*, karena diatur dan tunduk pada prinsip-prinsip akuntabilitas, pembatasan kekuasaan dan tata kelola pemerintahan.



Menteri ESDM pada masa Pemerintahan Joko Widodo, Arcandra Tahar, diberhentikan karena kasus dwi kewarganegaraan, Indonesia dan Amerika Serikat. Salah satu syarat menjadi menteri menurut pasal 22 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2008 yaitu warga negara Indonesia. Selain itu, pemberhentian menteri seharusnya dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang ditentukan dalam UU Kementrian. Pasal 7 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementrian negara menyebutkan bahwa kementrian memiliki tugas membantu Presiden untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan negara. Sebagai pembantu presiden, kementrian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. Pemilihan menteri yang tepat berdampak pada stabilitas politik dan kepercayaan publik terhadap pemerintahan (Firdaus Arifin, 2024). Menteri yang berkualifikasi dan mampu menjalankan tugas dengan baik, dapat meningkatkan legitimasi Presiden dan pemerintahan di hadapan rakyat (Firdaus Arifin, 2024).

Dengan demikian, pelaksanaan hak prerogatif Presiden dalam pembentukan dan penyusunan kabinet bukan hanya persoalan politik praktis, melainkan juga termasuk isu konstitusional yang menuntut keseimbangan antara kewenangan eksekutif dan prinsip konstitusionalisme. Kekuatan Presiden dalam sistem presidensial Indonesia tetap harus berada dalam koridor hukum tata negara supaya tidak bergeser menjadi kekuasaan yang tak terkendali.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan diatas, hak prerogatif Presiden di Indonesia diatur dengan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Hak prerogatif dalam pembentukan kabinet tidak bersifat mutlak karena terdapat batasan-batasan yang mengatur. Presiden memiliki kebebasan untuk memilih menteri-menterinya, menentukan jumlah kementeriannya, namun kewenangan tersebut tetap dibatasi oleh secara konstitusional dan mekanisme *checks and balances*, serta aturan dalam undang-undang kementrian, UU No. 39 Tahun 2008 dan UU No. 61 Tahun 2024. Pembatasan ini bertujuan untuk mencegah kesewenang-wenangan dalam penggunaan hak prerogatif dan menjamin kepentingan rakyat. Dengan demikian, hak prerogatif Presiden Indonesia tidak sepenuhnya bersifat mutlak. Hak prerogatif dalam penyusunan kabinet di Indonesia bukan kekuasaan yang sepenuhnya absolut karena tetap tunduk pada konstitusi dan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan, I. M. (2017). *Hukum Konstitusi di Indonesia*. Trussmedia Grafika.
- Amanda, F. T. (2025). *Hak Prerogatif Presiden dalam Penentuan Jumlah Menteri (Studi Tentang Perubahan Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 Menjadi Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Tentang Kementrian Negara)*. UIN Mahmud Yunus.
- CNN Indonesia. (2024, Mei 17). *Yusril Sepakat dengan DPR, UU Kementrian Tak Seharusnya Atur Jumlah*. CNN Indonesia.



- Fauzi, A. (2024). Pembatasan Kewenangan Penambahan Kementerian Negara Oleh Presiden (Pembentukan Kabinet Merah Putih Oleh Presiden Prabowo Subianto). *Bleach : Bulletin Of Law Research*, 1(2), 3064–1691.
- Firdaus Arifin. (2024). Pembentukan Kabinet dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia: Studi Komparasi UUD 1945 Sebelum Dan Setelah Perubahan. *Lex Renaissance*, 9(2), 333–358.
- Kanang, A. R. (2018). Diskursus Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Sistem Presidensial Menurut UUD 1945. *Al-daulah*, 7(1), 2018–2163.
- Kelbulan, J. F. X., Alfons, S. S., & Piris, H. J. (2022). Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri. *Jurnal Ilmu Hukum*, 2(7), 728–738.
- Kelmaskosu, K., & Rauta, U. (2025). Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Kabinet Menurut Sistem Presidensial. *Jurnal USM Law Review*, 8(1).
- Madjid, M. A. S. W. (2022). Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara. *Constitution Journal*, 1(3), 169–188.
- Maharani, C., & Rafly Almi'raj, M. (2020). Konstitusionalisme Dalam Pembatasan Masa Jabatan Presiden. *Jurnal Rechten*, 2(1).
- Noviantika, T., & Taufiq, S. M. (2021). Eksistensi Kementerian Negara dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. *Muhammadiyah Law Review*, 5(1).
- Prakoso, T. S. (2021). Pelaksanaan Hak Prerogatif. *Dharmasisya*, 1(3), 29.
- Pusdik Pancasila. (2015). *Konstitusi dan Konstitusionalisme: Pendidikan dan Pelatihan Peningkatan Pemahaman Hak Konstitusi Warga Negara*. Mahkamah Konstitusi.
- Rahman, M. H. T. (2024). Batas Kekuasaan Presiden Dalam Konstitusi Indonesia. *Constitution Journal*, 3(1).
- Rannie, M. (2021). Hak Prerogatif Presiden di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945. *Simbur Cahaya*, 98–117.
- Satrio Prakoso, T. (2021). Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden. *Teguh Satrio*, 1(3), 29.
- Susanto, M. (2015). Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden. *Jurnal Yudisial*, 9(3), 237–258.
- Tampubolon, I., & Siallagan, H. (2022). Tinjauan Yuridis Hak Prerogatif Presiden Dalam Menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. *Nommensen Journal of Constitutional and Administrative Law*, 1, 128–142.
- Tohatta, B. A. (2025). Pengaruh Koalisi Partai Politik Terhadap Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. *Patriot*, 18(1).