



**PSHK FH UII**  
PUSAT STUDI HUKUM KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

**POLICYBRIEF**

# **PROSPEK ARAH PENYELENGGARAAN KETATANEGARAAN TAHUN 2024**

**2024**

# PROSPEK ARAH PENYELENGGARAAN KETATANEGARAAN TAHUN 2024

PENDAHULUAN.....	2
PEMBAHASAN.....	2
PENUTUP.....	18

Penulis:

**Muhammad Addi Fauzani**

**Muhammad Erfa Redhani**

**Aprillia Wahyuningsih**

**Diva Febrina Nurcahyani Rahman**

Penanggung Jawab:

**Dian Kus Pratiwi**

Dipublikasikan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Maret, 2024

## PENDAHULUAN

Pada *policy brief* kali ini, PSHK FH UII ingin menyoroti “**Prospek Arah Penyelenggaraan Ketatanegaraan Tahun 2024**”. Kertas kebijakan ini akan memfokuskan kajian terhadap 3 (tiga) penyelenggaraan ketatanegaraan yang akan dihadapi oleh Negara selama 1 (satu) tahun ke depan atau pada tahun 2024 ini, yakni:

- a. ***Tantangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi***
- b. ***Peta Koalisi dan Oposisi: Dampak dan Rekomendasi bagi Pemerintahan***
- c. ***Proporsionalitas Postur Kabinet Pemerintah antara Perwakilan Profesional dan Partai Koalisi***

Kajian ini tentu saja didasari atas argumentasi-argumentasi hukum yang ilmiah. Klaim demikian untuk mendudukan posisi PSHK FH UII yang bukan partisan dari golongan atau kelompok tertentu. Kajian menghasilkan beberapa rekomendasi yang ditujukan di antaranya kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, dan masyarakat secara umum.

Harapannya *Policy Brief* ini dapat memberikan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) tersebut. Secara lebih detail kajian diuraikan sebagai berikut.

## PEMBAHASAN

### 1. Tantangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU). MK menjadi pintu terakhir bagi pencari keadilan untuk menguji berkaitan dengan hasil pemilu agar mencapai keadilan dan berkepastian hukum. Meskipun demikian, seringkali MK menjadi tempat “pengaduan terakhir” dari setiap persoalan hukum kepemiluan karena kerap kali muncul ketidakpuasan dalam penyelesaian masalah hukum pemilu yang diselesaikan oleh lembaga lain. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penegakan hukum pemilu terdapat banyak pintu mencari keadilan (*many rooms to justice*) yang terbagi menjadi beberapa hal yaitu tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu,

pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, sengketa proses pemilu dan perselisihan hasil pemilu. *Policy Brief* ini akan membahas satu dari semua persoalan penegakan hukum pemilu yaitu berkaitan dengan PHPU di MK.

### ***Problematika Hukum Acara MK***

Pemilihan umum serentak tahun 2024 dilaksanakan untuk memilih Presiden-Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Dari semua jenis pemilu yang telah dilaksanakan, kesemuanya berpotensi akan bersengketa di MK. Hal ini karena terdapat perbedaan dalam perolehan suara yang mengakibatkan perselisihan sehingga diperlukan lembaga peradilan yang menilai siapa yang berhak untuk menduduki jabatan tersebut.

Dalam konteks ini, MK telah mengatur sedemikian rupa terkait dengan proses/prosedur beracara di MK khususnya berkaitan dengan PHPU dalam peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK). PMK menjadi dasar setiap pihak yang berperkara di MK yang menjadi pedoman hukum acara dalam PHPU. PMK tersebut adalah:

- a. PMK No. 4 Tahun 2023 tentang tata beracara dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden;
- b. PMK No. 3 Tahun 2023 tentang tata beracara dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum anggota dewan perwakilan daerah;
- c. PMK No. 2 Tahun 2023 tentang tata beracara dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah.

### ***Hukum acara PHPU Pilpres***

Berdasarkan hukum acara yang diatur dalam PMK No. 4 Tahun 2023 PHPU Presiden dan Wakil Presiden adalah perselisihan antara Peserta Pemilu dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Para pihak dalam PHPU Pilpres yaitu : pemohon adalah Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, Termohonnya adalah KPU. Pihak terkait dalam PHPU Pilpres adalah pasang calon yang berkepentingan terhadap permohonan pemohon. Selain itu, terdapat pemberi keterangan yaitu Bawaslu dan pihak lainnya. Perkara PHPU Presiden dan Wakil Presiden diputus MK dalam tenggang waktu

paling lama 14 hari (empat belas) hari sejak Permohonan dicatat dalam e-BPRK. Jika merujuk pada ketentuan dalam aturan diatas, pengajuan permohonan dalam PHPU Pilpres adalah 3 hari setelah ditetapkan oleh KPU. Seandainya penetapan dilakukan pada tanggal 20 Maret 2024 jam 10.00 Wib, maka batas akhir pengajuan adalah 23 Maret 2024 pukul 10.00 WIB.

#### ***Hukum acara PHPU DPD***

Berdasarkan hukum acara yang diatur dalam PMK No. 3 Tahun 2023, PHPU Anggota DPD adalah perselisihan antara Calon Anggota DPD Peserta Pemilu dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Para pihak yang berperkara dalam PHPU anggota DPD terdiri atas : Pemohonnya yaitu Calon Anggota DPD Peserta Pemilu, termohonnya adalah KPU. Selain itu terdapat pihak terkait yaitu perseorangan Peserta Pemilu untuk pengisian keanggotaan DPD yang berkepentingan terhadap Permohonan yang diajukan oleh Pemohon. Bawaslu dan pihak lainnya diposisikan sebagai pemberi keterangan yang diperlukan oleh MK. Perkara PHPU Anggota DPD diputus Mahkamah dalam tenggang waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Permohonan dicatat dalam e-BRPK. Berdasarkan PMK diatas, batas pengajuan permohonan PHPU anggota DPD adalah 3 x 24 jam sejak ditetapkan. Jika seandainya penetapan pada 21 Maret 2024 maka batas pengajuan permohonan adalah 23 Maret 2024.

#### ***Hukum acara PHPU DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota***

Berdasarkan hukum acara yang diatur dalam PMK No. 2 Tahun 2023, PHPU anggota DPR dan DPRD adalah perselisihan antara Partai Politik Peserta Pemilu dengan KPU mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Berbeda dengan PHPU Pilpres dan PHPU DPD, pemohon dalam PHPU anggota DPR dan DPRD adalah:

- a. Partai Politik Peserta Pemilu untuk pengisian keanggotaan DPR dan DPRD;
- b. Perseorangan calon anggota DPR dan DPRD dalam satu Partai Politik yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari Partai Politik yang bersangkutan dan dinyatakan dalam permohonannya;
- c. Partai Politik Lokal peserta Pemilu untuk pengisian keanggotaan DPRA dan DPRK;

- d. Perseorangan calon anggota DPRA dan DPRK dalam satu Partai Politik Lokal yang sama yang telah memperoleh persetujuan secara tertulis dari ketua umum dan sekretaris jenderal atau sebutan lainnya dari Partai Politik Lokal yang bersangkutan dan dinyatakan dalam permohonannya.

Perkara PPHU anggota DPR dan DPRD diputus Mahkamah dalam tenggang waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Permohonan dicatat dalam e-BRPK. Berdasarkan PMK diatas, batas pengajuan permohonan PPHU anggota DPR dan DPRD Provinsi/Kab-Kota adalah 3 x 24 jam sejak ditetapkan. Jika seandainya penetapan pada 21 Maret 2024 maka batas pengajuan permohonan adalah 23 Maret 2024.

Dari sejumlah peraturan MK yang mengatur tentang hukum acara PPHU diatas, terdapat beberapa ketidakselarasan dan ketidakharmonisan antar hukum acara MK yaitu, terdapat perbedaan tentang waktu pengajuan antara PPHU Pilpres, PPHU DPD, dan PPHU DPR, DPRD Provinsi/Kab-Kota. PPHU Pilpres memiliki tentang waktu 3 hari sejak penetapan calon, sementara pada pemilu legislatif adalah 3x24 jam. Karena itu, kedepan perlu penyeragaman mengenai tenggang waktu tersebut. Untuk memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum mengenai tenggang waktu diusulkan idealnya dengan waktu 3x24 jam. Hal ini karena dengan menggunakan ukuran waktu lebih berkeadilan. Sementara itu, jika ukurannya adalah hari memiliki potensi ketidakadilan karena bisa saja KPU mengumumkan di jam yang sudah larut seperti jam 23.00, maka hari tersebut dihitung 1 hari.

### ***Mahkamah Kalkulator vs Mahkamah Kualitatif***

Diskursus yang selalu diperbincangkan ketika MK mengadili PPHU adalah antara MK sebagai Mahkamah Kalkulator dan MK sebagai Mahkamah Kualitatif. Jika MK hanya masuk pada persoalan hitung-hitungan yang mengoreksi atas kesalahan hasil penghitungan saja, maka MK dianggap hanya sekadar Mahkamah Kalkulator. Sementara jika MK juga masuk untuk menilai berbagai kejadian termasuk pelanggaran dan kesalahan yang terjadi sehingga mempengaruhi hasil pemilu maka dapat dikategorikan Mahkamah Kualitatif.

Syarat-syarat kuantitatif dalam PPHU memang menjadi dasar utama bagi MK untuk menerima permohonan. Hal ini dilakukan agar permohonan yang masuk signifikan mempengaruhi hasil pemilu. Sehingga, memang syarat-syarat tersebut diperlukan dalam konteks hukum acara. Sebagai contoh, dalam PPHU Pileg, pemohon harus dapat

membuktikan secara “hitung-hitungan” bahwa ada kesalahan hitung dalam proses rekapitulasi suara sehingga mempengaruhi hasil pemilu.

Namun, MK idealnya tidak hanya melihat secara kuantitatif saja, melainkan juga melihat faktor-faktor lain yang mempengaruhi hasil pemilu. Faktor-faktor tersebut misalnya terjadi kecurangan yang terstruktur-sistematis-masif, adanya pelanggaran pemilu yang tidak terselesaikan dengan baik pada proses pemilu, adanya sengketa/perselisihan dalam tahapan pemilu yang tidak memberikan kepastian hukum, dan lain sebagainya. Dengan demikian, fungsi MK sebagai pengawal hak konstitusional warga negara dapat terimplementasi dengan maksimal dan keadilan akan tercapai.

Pendekatan secara kualitatif sering MK gunakan dalam memutus PPHU-Kepala Daerah. Misalnya: Pilkada Boven Digoel 2020, Paslon pemenang kontestasi dibatalkan pencalonannya karena Calon Bupatinya yang mantan terpidana korupsi dengan ancaman pidana >5 tahun, terbukti belum jeda 5 tahun bebas. Pilkada Sabu Raijua NTT 2020, Paslon Terpilih – tahapan saat itu sudah sampai penetapan paslon terpilih dan SK Pengangkatan sudah di meja Mendagri. Paslon Terpilih dibatalkan kepesertaannya karena calon Bupatinya pada saat mendaftar sampai dengan saat akan dilantik, terbukti masih berkewarganegaraan Amerika Serikat. Pilkada Yalimo 2020, Paslon pemenang PSU dibatalkan kepesertaan khusus calon Bupatinya, karena sesaat setelah selesai PSU, Cabup tersebut berstatus sebagai terpidana – diputus penjara 4 bulan dlm perkara pidana oleh PN Jayapura, namun tidak banding.

### ***Putusan MKMK dan PPHU tanpa hakim “Anwar Usman”***

Salah satu amar putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) No 02/MKMK/L/11/2023 yang mengadili hakim Anwar Usman adalah “tidak diperkenankan terlibat atau melibatkan diri dalam pemeriksaan dan pengambilan keputusan dalam perkara perselisihan hasil Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang memiliki potensi timbulnya benturan kepentingan”.

Dengan demikian, jika merujuk pada amar putusan MKMK tersebut, maka Hakim Anwar Usman tentu tidak dapat dilibatkan dalam PPHU Pilpres karena salah satu pasangan calon adalah terikat keluarga dengan yang bersangkutan. Begitu pula jika dalam PPHU

Legislatif, potensi benturan kepentingan yang bersangkutan adalah jika adanya PHPU yang melibatkan partai politik yang dipimpin oleh keluarganya. Maka yang bersangkutan berdasarkan amar putusan MKMK tidak diperkenankan.

Persoalan yang kemudian muncul adalah bagaimana jika putusan MK dengan komposisi Hakim 8 orang terbelah menjadi dua yaitu dengan posisi 4 vs 4 ? Jika merujuk pada Pasal 45 ayat (8) UU MK, menyebutkan bahwa:

*“Dalam hal musyawarah sidang pleno hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tidak dapat diambil dengan suara terbanyak, suara terakhir ketua sidang pleno hakim konstitusi menentukan.”*

Dalam posisi yang demikian, ketua MK memiliki peranan yang sangat strategis dalam pengambilan keputusan. Diperlukan integritas, kejujuran, kenegarawanan dan kenerjihan ketua MK dalam pengambilan keputusan. Bagaimana dengan PHPU Pileg (DPD, DPR, DPRD )? Berdasarkan amar putusan MKMK, hakim Anwar Usman tidak diperbolehkan jika ada benturan kepentingan dengan para pihak. Karena itu, MK mesti harus mengatur dengan cermat potensi-potensi benturan kepentingan tersebut. Dalam artian, hakim Anwar Usman tidak terlibat dalam permohonan PHPU yang melibatkan partai politik yang dipimpin oleh keluarganya.

## 2. Peta Koalisi dan Oposisi: Dampak dan Rekomendasi bagi Pemerintahan ke Depan

Pergantian pemerintahan merupakan suatu keniscayaan, dengan telah dilaksanakannya Pemilihan Umum (Pemilu) 2024, maka masyarakat Indonesia hanya tinggal menghitung hari untuk mengetahui siapa saja yang nantinya akan duduk di lembaga eksekutif maupun legislatif.<sup>1</sup> Pasca reformasi, penyelenggara eksekutif yakni pemerintah (Presiden) selalu membangun dukungan politik dengan penyelenggara legislatif yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>2</sup> Relasi lembaga eksekutif dan legislatif yang demikian tercermin dari peta koalisi-oposisi sebagai berikut.

<sup>1</sup> Hanta Yudha, *Presidensialisme Setengah Hati*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm 68.

<sup>2</sup> Idul Rishan, Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, Mei 2020, hlm. 224.



a. *Peta Koalisi-Oposisi Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla (JK)*

Kekuasaan eksekutif yang terbentuk awalnya berasal dari koalisi yang minoritas di parlemen (*minority government*). Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), berasal dari Partai Demokrat dengan perolehan suara hanya 7,45 % yang jika dikonversi ke kursi DPR hanya mendapat 56 kursi atau 10,26%.<sup>22</sup> Merasa tidak stabil, SBY-JK membangun peta koalisi gemuk (*majority presidentialism*) di DPR. Di Parlemen, koalisi SBY-JK mencapai 404 kursi (73,45%), sedangkan oposisi terdiri Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDIP) dan Partai-partai lain berjumlah 146 kursi (26,55%).<sup>3</sup>

b. *Peta Koalisi-Oposisi Pemerintahan SBY-Boediono*

SBY-Boediono membentuk koalisi gemuk di DPR dengan memegang 423 kursi (75,5%) di parlemen, sedangkan oposisi yakni PDI-Perjuangan-Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) – Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) hanya memegang 137 kursi (24,5%).<sup>4</sup>

c. *Peta Koalisi-Oposisi Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi)-JK*

Jokowi-JK juga membentuk kekuatan koalisi mayoritas bernama Koalisi Kerjasama Partai Pendukung Pemerintah (KP3) dengan jumlah 386 kursi (68,93%) berisi PDIP, Nasdem, Hanura, PPP, PAN, Golkar dan PKB, sedangkan oposisi yakni 113 kursi (20,18%) berisi Gerindra dan PKS, sedangkan 61 kursi (10,89%) milik Partai Demokrat mengambil sikap netral.<sup>5</sup>

d. *Peta Koalisi-Oposisi Pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin*

Jokowi-Ma'ruf membentuk koalisi raksasa dengan jumlah 471 kursi (81,9%) di DPR yang berisi PDIP, Golkar, Gerindra, Nasdem, PKB, PAN, PPP, sedangkan oposisi hanya berjumlah 104 kursi (18,01%) yang berisi Partai Demokrat dan PKS.<sup>6</sup>

e. *Perkiraan Peta Koalisi-Oposisi Pemerintahan pada Tahun 2024-2029*

<sup>3</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/koalisi-dan-oposisi-era-sby>

<sup>4</sup> Lili Romli, Koalisi dan Konflik Internal Partai Politik pada Era Reformasi, *Jurnal Politica*, Vol. 8, No. 2, November 2017, hlm. 102.

<sup>5</sup> Lili Romli, Koalisi dan Konflik Internal Partai Politik pada Era Reformasi, *Jurnal Politica*, Vol. 8, No. 2, November 2017, hlm. 102.

<sup>6</sup> Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4728867/begini-peta-kekuatan-dpr-2019-2024-koalisi-jokowi-dominan>

Apabila perkiraan didasarkan pada perhitungan kursi parlemen pada tahun 2019, maka koalisi Prabowo-Gibran telah didukung oleh Golkar, Gerindra, Demokrat, dan PAN berjumlah 261 kursi (45%) di DPR, koalisi Nasdem-PKB-PKS berjumlah 167 Kursi (29,5%), dan koalisi PDIP dan PPP berjumlah 147 kursi (25,5%).<sup>7</sup> Sedangkan Apabila menggunakan perkiraan hitungan jumlah kursi DPR 2024-2029 hasil Pemilu dari detik.com yang mengolah data dari Quick Count Charta Politika, maka: Koalisi Prabowo-Gibran mendapat minimum 258 kursi (44,48%), sedangkan Nasdem-PKB-PKS mendapatkan minimum 166 kursi (28,6%), sedangkan PDIP dan PPP mendapatkan minimum 103 kursi (17,7%).<sup>8</sup>

**Tabel 1**  
**Peta Koalisi-Oposisi di Parlemen**

Pemerintahan	Tahun	Koalisi	Oposisi	Netral
SBY-JK	2004-2009	404 Kursi (73,45%)	146 Kursi (26,55%)	
SBY-Boediono	2009-2014	423 Kursi (75,5%)	137 Kursi (24,5%)	
Jokowi-JK	2014-2019	386 Kursi (68.93%)	113 Kursi (20,18%)	61 Kursi (10,89%)
Jokowi-Ma'ruf Amin	2019-2024	471 Kursi (81.9%)	104 Kursi (18,01%)	
Calon Prabowo-Gibran <sup>9</sup>	2024-2029	265 Kursi (45%) atau 258 Kursi (44,48%)	314 Kursi (55%) atau 269 Kursi (46,3%)	

<sup>7</sup> Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4728867/begini-peta-kekuatan-dpr-2019-2024-koalisi-jokowi-dominan>

<sup>8</sup> Diakses dari <https://news.detik.com/pemilu/d-7224644/prediksi-kursi-dpr-pdip-golkar-hingga-gerindra-versi-charta-politika>

<sup>9</sup> Mekanisme Hasil Quick Count belum dirilis oleh Komisi Pemilihan Umum secara Pasti.

Berdasarkan peta koalisi dan oposisi dari pasca reformasi di atas, maka terdapat beberapa temuan yang penting untuk diperhatikan baik bagi calon koalisi dan calon oposisi siapapun yang mendudukinya, yakni: *Pertama*, relasi Pemerintah dan DPR melebur (*blended*) menjadi satu. Gejala ini mirip dengan sistem parlementer, yang menempatkan hubungan presiden dan parlemen bercampur satu sama lain (*interdependent relation*).<sup>10</sup> Sayangnya, gejala ini memiliki kekurangan yakni mekanisme *checks and balances* akan tidak bekerja secara optimal, karena hampir seluruh inisiasi kebijakan dari Pemerintah kepada DPR ataupun sebaliknya akan berujung pada persetujuan. Peran oposisi yang sentral memainkan perannya untuk mengedukasi publik, mengkritisi keputusan dan kebijakan pemerintah. Oposisi tidak hanya dapat membatalkan kebijakan dan mengajukan alternatif kebijakan dari pemerintah bahkan sampai pada upaya mengganti dan memakzulkan pemerintahan yang jelas-jelas melakukan pelanggaran hukum.<sup>11</sup>

*Kedua*, fenomena pembentukan koalisi secara gemuk dan tidak berimbang dengan oposisi di atas ini didasarkan atas sebuah asumsi bahwa sekuritas politik di DPR dapat mewujudkan stabilitas pemerintahan khususnya pada urusan pemerintahan terkait anggaran dan pembentukan undang-undang.<sup>12</sup> Hampir seluruh periode pemerintahan membangun koalisi mayoritas guna mencegah pembelahan pemerintahan (*divided government*).<sup>13</sup> Sehingga, apabila mencermati perkiraan peta koalisi dari seluruh calon, maka sejatinya belum ada yang mencapai koalisi 50% + 1%, sehingga untuk mencegah fragmentasi yang tajam bahkan berakhir *deadlock* dalam pengambilan keputusan, maka partai pemenang atau yang menduduki pemerintahan perlu juga mengajak partai yang lain untuk menjadi koalisi, tentunya dengan mempertimbangkan proporsionalitas koalisi-oposisi. Hal ini untuk memitigasi keadaan yang *deadlock* dalam pengambilan keputusan yang pada akhirnya rakyatlah yang dirugikan karena kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat justru tidak bisa diakselerasi secara efektif dan efisien.

<sup>10</sup> Idul Rishan, Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, Mei 2020, hlm. 224.

<sup>11</sup> Munadi, Oposisi dan Koalisi: Potret Kultur Demokrasi Indonesia, *Jurnal Resolusi*, Vol. 2, No. 1, Juni 2019, hlm. 19. Lihat juga Tuswoyo, Oposisi dalam Sistem Presidensial; Sepenggal Pengalaman PDIP di Era Pemerintahan SBY-JK, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 38, No. 2, 2012, hlm. 421-422.

<sup>12</sup> Taeko Hiroi and Lucio Renno. "Dimensions of legislative conflict: coalitions, obstructionism, and lawmaking in multiparty presidential regimes." *Legislative Studies Quarterly* 39, no. 3 (2014): 357-386.

<sup>13</sup> Idul Rishan, Risiko Koalisi Gemuk dalam Sistem Presidensial di Indonesia, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, Mei 2020, hlm. 224.

*Ketiga*, untuk menyeimbangkan peran oposisi, maka perlu diadakan pelembagaan terhadap oposisi. Oposisi demokratik tidak sama sekali diarahkan untuk membelah pemerintahan atau bahkan merusak keadaan. Oposisi demokratik bukan bersifat destruktif. Oposisi demokratik justru bervisi untuk memperbaiki dan menyempurnakan tatanan, sehingga mendatangkan faedah sebesar-besarnya bagi rakyat. Partai yang memilih jalan oposisi, untuk membuktikan kesungguhannya dan kemampuannya menawarkan alternatif, membentuk Kabinet Bayangan sebagai saingan kabinet sesungguhnya di dalam pemerintahan. Dengan adanya Kabinet Bayangan, partai oposisi benar-benar secara lengkap menawarkan alternatif, yakni alternatif kebijakan dan alternatif personalia. Dengan demikian, akan jelas di hadapan publik, mana yang lebih baik, apakah garis kebijakan dan Kabinet Pemerintah atau alternatif kebijakan dan Kabinet Bayangan partai oposisi. Hal ini akan memudahkan rakyat untuk menimbang dan memberikan penilaian, apakah pemerintah lebih baik atau oposisi yang lebih mantap. Cara inilah yang memungkinkan berjalannya reward and punishment mechanism dalam sistem demokratik. Jika pemerintah dinilai lebih baik dari oposisi, publik akan memberikan hadiah, yakni kelanjutan mandat politik untuk periode berikutnya. Sebaliknya, jika oposisi yang dinilai lebih baik dan lebih menjanjikan, pemerintah diberikan hukuman, yakni tidak akan dipercaya lagi pada periode selanjutnya. Itulah politik yang fair. Dan, oposisi demokratik turut memberikan sumbangan bagi berlakunya fairness dalam sistem politik demokrasi.<sup>14</sup>

Sebagai perbandingan di sejumlah negara, kabinet bayangan adalah badan yang dibentuk oleh pihak oposisi dengan struktur yang menyerupai (atau "membayangi") struktur kabinet yang dibentuk pemerintah dan dipimpin oleh Pemimpin Oposisi. Anggota kabinet bayangan tidak memiliki kekuatan maupun pengaruh eksekutif, tetapi mereka memiliki tugas dan tanggungjawab dalam mencermati dan mengkritik kebijakan pemerintah, membuat program tandingan, serta menawarkan kebijakan alternatif. Kabinet bayangan umumnya diterapkan dalam pemerintahan dengan sistem Westminster, seperti Britania Raya, Kanada, Australia, dan Malaysia. Di kebanyakan negara dengan sistem ini, anggota kabinet bayangan disebut sebagai Menteri Bayangan (*shadow minister*). Namun, di Kanada, istilah Kritik Oposisi (*opposition critics*) lebih umum

<sup>14</sup> Ilham Habibie, *Pengaruh Konstelasi Politik terhadap Sistem Presidensial Indonesia*, Tesis, Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2009, hlm. 159-160.

digunakan. Di Inggris, Kanada, dan Selandia Baru partai oposisi utama membentuk kabinet bayangan yang disebut *His* atau *Her Majesty's Loyal Opposition*.<sup>15</sup>

### 3. Proporsionalitas Postur Kabinet Pemerintah antara Perwakilan Profesional dan Partai Koalisi

Kementerian Negara disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Selain itu, menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Kementerian Negara diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Pasal 1 menyatakan bahwa Kementerian Negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Selanjutnya, menteri negara atau yang disebut dengan menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin kementerian. Persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat diangkat menjadi 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 tahun atau lebih.

Dalam konteks syarat warga negara Indonesia, Presiden selanjutnya perlu dengan cermat menelisik latar belakang menteri yang akan diangkat. Karena pada prakteknya, di era Presiden Joko Widodo, Presiden pernah mengangkat Arcandra Tahar sebagai Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Menteri ESDM). Arcandra Tahar menjabat sebagai Menteri ESDM sejak 27 Juli 2016 hingga 15 Agustus 2016. Kemudian, muncul polemik tentang kewarganegaraan Arcandra Tahar. Arcandra menjadi warga negara Amerika

<sup>15</sup> Lihat <https://agkarim.staff.ugm.ac.id/2007/09/26/kabinet-bayangan/> lihat juga [https://p2k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Kabinet\\_bayangan](https://p2k.stekom.ac.id/ensiklopedia/Kabinet_bayangan) Robinson, William Hammond. "HER MAJESTY'S OPPOSITION." *Westminster review*, Jan. 1852-Jan. 1914 139, no. 1 (1893): 489-499.

Serikat sejak Maret 2012.<sup>16</sup> Walaupun ia merupakan warga negara Indonesia, ia juga berstatus sebagai warga negara Amerika Serikat sehingga tidak memenuhi syarat bahwa menteri harus berstatus sebagai warga negara Indonesia karena Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan tidak mengenal kewarganegaraan ganda.

Selain itu, Pasal 23 UU Kementerian Negara mengatur bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD.

Berkaitan dengan rangkap jabatan di atas, maka Presiden ke depan perlu memperhatikan menteri yang diangkat betul-betul tidak melanggar ketentuan ini. Terdapat beberapa menteri yang rangkap jabatan di era Presiden Joko Widodo, menteri-menteri tersebut yaitu:<sup>17</sup>

1. Prabowo Subianto menjabat sebagai Menteri Pertahanan sekaligus mengemban jabatan sebagai Ketua Umum Partai Gerindra;
2. Airlangga Hartarto menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum DPP Partai Golkar;
3. Johnny G Plate menjabat sebagai Menteri Komunikasi dan Informatika sekaligus menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Partai NasDem;
4. Zulkifli Hasan menjabat sebagai Menteri Perdagangan sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum PAN;
5. Luhut Binsar Pandjaitan menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi yang sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum Persatuan Atletik Seluruh Indonesia (PASI);

<sup>16</sup> Rakhmat Nur Hakim, "Polemik Pejabat yang Berkewarganegaraan Ganda, dari Arcandra Tahar hingga Bupati Sabu Raijua", terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/03/15434031/polemik-pejabat-yang-berkewarganegaraan-ganda-dari-arcandra-tahar-hingga?page=all>, 2 Maret 2021. Diakses pada tanggal 13 Maret 2024.

<sup>17</sup> Agatha Vidya Nariswari, "10 Menteri Jokowi yang Rangkap Jabatan, Bukan Cuma Erick Thohir dan Zainudin Amali", terdapat dalam <https://www.suara.com/news/2023/02/18/132404/10-menteri-jokowi-yang-rangkap-jabatan-bukan-cuma-erick-thohir-dan-zainudin-amali>, 18 Februari 2023. Diakses pada tanggal 15 Maret 2024.

6. Basuki Hadimuljono menjabat sebagai Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum Persatuan Olahraga Dayung Seluruh Indonesia (PODSI);
7. Hadi Tjahjanto menjabat sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR) sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum Federasi Olahraga Karatedo Indonesia (Forki);
8. Yasonna Laoly menjabat sebagai Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum Federasi Kempo Indonesia (FKI);
9. Erick Thohir menjabat sebagai Menteri BUMN sekaligus menjabat sebagai Ketua Umum PSSI;
10. Zainudin Amali menjabat sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga sekaligus menjabat sebagai Wakil Ketua Umum I PSSI.

#### *Komposisi Menteri yang Ideal untuk Kabinet 2024-2029*

Presiden Joko Widodo hampir menyelesaikan kepemimpinannya pada periode kedua sebagai kepala negara. Perjalanan selama hampir lima tahun tersebut tentu melibatkan seluruh Kementerian yang dipimpin oleh Menteri. Pada awal pemerintahan Presiden Joko Widodo mengumumkan 38 nama menteri dan pejabat setingkat menteri yang akan membantu pemerintahannya bersama Wakil Presiden KH. Ma'ruf Amin untuk periode 2019-2024. Susunan Menteri tersebut didominasi oleh Profesional yakni sebanyak 22 Menteri dan Menteri dari Partai Politik sebanyak 16 Orang.<sup>18</sup> Pemerintahan Joko Widodo- KH Ma'ruf Amin akan berakhir pada Oktober 2024 sehingga juga mengakhiri masa jabatan Menteri-Menteri tersebut.

Pada awal tahun 2024 saat ini pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang telah memperoleh suara terbanyak melalui *Quick Count* yakni Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka. Susunan kabinet pemerintahan Prabowo Subianto- Gibran Rakabuming Raka telah beredar di berbagai media dan hal ini telah dikonfirmasi sebagai berita bohong atau (hoaks). Meskipun begitu, susunan kabinet kedepan tetap harus menjadi perhatian karena perihal pengangkatan dan pemberhentian Menteri hal ini

---

<sup>18</sup> Kementerian Komunikasi dan Informatika, "Didominasi Profesional, Inilah Menteri Kabinet Indonesia Maju", <https://www.kominfo.go.id/content/detail/22321/didominasi-profesional-inilah-menteri-kabinet-indonesia-maju/0/berita>, diakses pada 15 Maret 2024.

merupakan kewenangan mutlak presiden. Hal ini sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 pada Pasal 17, yakni:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah.

Pengisian Menteri sebagai pembantu presiden merupakan salah satu upaya penyelenggaraan negara yang dapat mencapai *Good Governance*. Good governance diartikan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.<sup>19</sup>

Adapun secara konstitusional Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Pengangkatan dan pemberhentian Menteri menjadi kewenangan Presiden akan tetapi presiden tetap harus memperhatikan bagaimana komposisi yang ideal untuk susunan kabinet, terutama pada periode pemerintahan 2024-2029. Selain itu, Presiden yang secara konstitusional juga merupakan bagian dari partai politik juga tidak dapat dihindarkan dari kesepakatan-kesepakatan politik. Sehingga, yang perlu diperhatikan kedepan adalah bagaimana komposisi Kementerian bukan sebagai bagi-bagi jabatan yang cenderung bertujuan untuk mengakomodir para tokoh partai sebagai “balas budi” pencalonan sebagai presiden.

Sejarah Kementerian di Indonesia telah tercatat sejak Presiden Soekarno dalam membentuk kabinet Zaken yang mana menunjuk Ir. Djuanda sebagai perdana menteri.<sup>20</sup> Pada susunan kabinet tersebut, Presiden dengan kewenangannya dapat menunjuk

<sup>19</sup> Pengertian Good Governance menurut Bank Dunia yang dikutip dalam Yudi Rusfiana dan Cahya Supriatna, Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangan, (Bandung: Alfabeta, 2021), hlm. 46-47., terdapat dalam Sultan Sorik, Siska Windu Natalia, Erma Yustiyah, Anang Dwiatmoko, “Problematika Pengisian Jabatan Menteri Yang Membidangi Birokrasi di Indonesia” *Jurna Konstitusi & Demokrasi*, Vol. 2 No. 1, 2022, hlm. 4.

<sup>20</sup> Bachtiar Chamsyah, et.,al., 100 Tahun Mohammad Natsir, Berdamai Dengan Sejarah, (Jakarta : Republika, 2008). hlm. 178. terdapat dalam Novendri M. Nggilu, Fence M. Wantu, “Menapaki Jalan Konstitusi Menuju Zaken Cabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi”, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 15 No.1, 2020. hlm. 132.



Menteri sesuai dengan bidang dan keahliannya. Komposisi kabinet yang didasarkan pada keahlian dianggap sebagai pilihan ideal daripada berbasis partai politik. Hal ini dinilai bahwa kabinet ahli relatif bebas atau terhindar dari potensi politik kepentingan yang berada di dalam partai politik.<sup>21</sup> Jejak sejarah cabinet zaken sejatinya sering kali dikaitkan dengan kabinet Natsir tahun 1950, dimana cabinet ini memiliki program meliputi :<sup>22</sup> (a) menyelenggarakan pemilihan umum untuk konstituante dalam waktu singkat; (b) mencapai konsolidasi dan menyempurnakan susunan pemerintahan; (c) menggiatkan usaha mencapai keamanan dan ketenteraman; (d) memperkembangkan dan memperkuat kekuatan ekonomi nasional yang sehat; (e) membantu pembangunan perumahan rakyat serta memperluas usaha-usaha meninggikan derajat kesehatan dan kecerdasan rakyat; (f) menyempurnakan organisasi angkatan perang dan pemulihan bekas-bekas anggota tentara dan gerilya ke dalam masyarakat; (g) memperjuangkan penyelesaian soal Irian Barat dalam tahun ini. Berdasarkan hal tersebut, dalam mewujudkan kabinet efektif dirasa perlu adanya pembentukan kabinet dilakukan dengan penguatan ahli atau pakar-pakar. Pengisian jabatan Menteri tersebut dapat diisi oleh pakar yang berasal dari kalangan profesional non partai politik atau bisa para pakar (Ahli) yang berasal dari partai politik untuk dikolaborasikan sehingga terwujudlah kabinet yang efektif.<sup>23</sup>

**Tabel 2**  
**Postur Kabinet Era Reformasi**

No.	Nama Kabinet	Presiden	Independen /Profesional	Politisi	Jumlah	Persentase
1.	Kabinet Reformasi Pembangunan	B. J. Habibie	27	9	36 orang	75% : 25%
2.	Kabinet Persatuan Nasional	Abdurahman Wahid	29	25	54 orang	54% : 46%
3.	Kabinet Gotong	Megawati	17	15	32 orang	53% : 47%

<sup>21</sup> Reja Fahlevi, Darul Huda Mustaqim, “Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif”, *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, Vol. 19 No. 2, 2020, hlm 50.

<sup>22</sup> Sardiman, *Sejarah: Program Ilmu Sosial*, Quadra, Jakarta, 2006, hlm. 115. terdapat dalam Novendri M. Nggilu, Fence M. Wantu, “Menapaki Jalan Konstitusi Menuju *Zaken Cabinet*: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi”, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 15 No.1, 2020. hlm. 130.

<sup>23</sup> Reja Fahlevi, Darul Huda Mustaqim, “Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif”, *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi*, Vol. 19 No. 2, 2020, hlm 51.

	Royong	Soekarnoputri				
4.	Kabinet Indonesia Bersatu	S. B. Yudhoyono	19	24	43 orang	44% : 56%
5.	Kabinet Indonesia Bersatu II	S. B. Yudhoyono	25	26	51 orang	49% : 51%
6.	Kabinet Kerja	Joko Widodo	29	23	52 orang	56% : 44%
7.	Kabinet Indonesia Maju	Joko Widodo	21	17	38 orang <sup>24</sup>	55% : 45%

Berdasarkan hal tersebut, maka Kabinet 2024-2029 perlu memperhatikan kembali mengenai susunan Menteri, termasuk dengan latar belakang dan keahliannya. Hal ini diharapkan agar Kabinet 2024-2029 mampu berfokus dengan tugas penyelenggaraan urusan dalam pemerintahan dalam membantu presiden. Adapun yang perlu diperhatikan kembali adalah mengenai jumlah kementerian yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ditegaskan bahwa jumlah Kementerian paling banyak adalah 34 (tiga puluh empat) Kementerian. Pada periode Joko Widodo-Ma'ruf Amin saat ini sudah mencapai pada batas maksimal jumlah kementerian.

Hal ini berkaitan juga apabila Kabinet 2024-2029 akan membentuk Kementerian baru, sebagaimana telah disampaikan oleh Tim Kampanye Nasional (TKN) calon presiden dan calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak saat ini, yakni Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka akan membentuk Kementerian baru, yakni Kementerian yang berurusan dengan Program Makan Siang Gratis.<sup>25</sup> Pembentukan Kementerian tersebut tentu bukan hal yang sederhana dan membutuhkan waktu, sehingga perlu adanya pengkajian kembali tentang nomenklatur yang dipilih agar sesuai dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

<sup>24</sup> Diolah dari <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=c2QsQU5KoGw>

<sup>25</sup> CNN Indonesia, "Blak-blakan TKN Soal Pembentukan Kementerian untuk Makan Gratis", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20240221151638-92-1065538/blak-blakan-tnk-soal-pembentukan-kementerian-baru-untuk-makan-gratis>, diakses pada 16 Maret 2024.

## PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang sekaligus berisi rekomendasi-rekomendasi atas beberapa fokus isu, yakni

- a. Tantangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum di Mahkamah Konstitusi*
- b. Peta Koalisi dan Oposisi: Dampak dan Rekomendasi bagi Pemerintahan*
- c. Proporsionalitas Postur Kabinet Pemerintah antara Perwakilan Profesional dan Partai Koalisi*

maka, harapannya Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, dan masyarakat secara umum dapat menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan berbagai bentuk kebijakan yang dapat diambil.



# PSHK FH UII

PUSAT STUDI HUKUM KONSTITUSI  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Lantai Semi Basement Gedung Fakultas Hukum UII  
Jalan Kaliurang KM 14,5 Sleman, Yogyakarta, 55586

[pshk.fhuiu@gmail.com](mailto:pshk.fhuiu@gmail.com)

