

Pertimbangan DPR Pada Perubahan Kementerian Dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial

Dara Manista Harwika
daramanistaharwika@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Abstrak

Di era modern sistem pemerintahan Indonesia yang semakin condong kearah legislative heavy membuat kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dipertanyakan, padahal idealnya sistem pemerintahan presidensial menjamin kebebasan kekuasaan eksekutif (Presiden) untuk menangani hal-hal yang tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan legislatif. Presiden dinilai tidak dapat menjalankan fungsi dan tugasnya dengan sepenuhnya karena banyak hal yang mengharuskan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR). Metode penelitian yang digunakan didalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan yaitu pendekatan perundang undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perbandingan yang digunakan ialah perbandingan mekanisme perubahan kementerian di negara Amerika Serikat dan Filipina dengan mekanisme perubahan kementerian di Indonesia. Hasil dari penelitian ini bahwa makna frase pertimbangan DPR memiliki persamaan dan perbedaan dengan makna frase persetujuan DPR. Pemberian pengaturan pertimbangan DPR pada perubahan kementerian di Indonesia tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial karena pertimbangan tersebut membatasi kekuasaan eksekutif, membuat terjadi peleburan kekuasaan dan adanya supremasi legislatif.

Kata kunci: Pertimbangan DPR, Perubahan Kementerian, Presiden

Abstract

In the modern era, the Indonesian government system which is increasingly leaning towards legislative heavy makes the position of the President as head of government questionable, even though ideally a presidential government system guarantees the freedom of executive power (President) to handle matters that cannot be reached by legislative power. The President is considered unable to carry out his functions and duties fully because there are many things that require the consideration of the House of Representatives (hereinafter referred to as DPR). The research method used in this paper is normative legal research using the approaches of legislation, conceptual approaches and comparative approaches. The comparative approach used is a comparison of the mechanism for changing ministries in the United States and the Philippines with the mechanism for changing ministries in Indonesia. The result of this research is that the meaning of the phrase DPR consideration has similarities and differences with the meaning of the phrase DPR approval. The provision of the DPR's deliberations on changing ministries in Indonesia is not in accordance with the presidential system of government because these considerations limit the power of the executive, create a fusion of powers and the existence of legislative supremacy.

Keywords: DPR Considerations, Change of Ministries, President

Pendahuluan

Dewasa ini kondisi praktek ketatanegaraan modern dalam hal penyelenggaraan sistem pemerintahan tidak lagi mencerminkan sistem pemerintahan presidensial. Ciri-ciri model pemerintahan presidensial mengalami penyempitan terhadap hal-hal yang hanya bersifat kepentingan publik saja. Indonesia di dalam UUD NRI 1945 mengadopsi sistem pemerintahan presidensial akan tetapi dalam praktek penyelenggaraannya menganut sistem pemerintahan

parlementer. Kerancuan sistem yang digunakan ini terlihat pada tahun 2004 sampai 2009 pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (selanjutnya disingkat SBY-JK) menjadi lemah dalam menyusun kabinet sesuai visi misinya karena harus memperhatikan kepentingan politik DPR.

Di era modern sistem pemerintahan Indonesia yang semakin condong ke arah legislative heavy membuat kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dipertanyakan, padahal idealnya sistem pemerintahan presidensial menjamin kebebasan kekuasaan eksekutif (Presiden) untuk menangani hal-hal yang tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan legislatif. Presiden dinilai tidak dapat menjalankan fungsi dan tugasnya dengan sepenuhnya karena banyak hal yang mengharuskan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR). Hal tersebut terjadi karena di dalam beberapa pasal undang-undang mengharuskan adanya pertimbangan DPR untuk pengangkatan, dan pemberhentian jabatan pemerintahan tertentu misalnya pengubahan formasi kementerian.

Sesuai amanat UUD NRI 1945 dalam menjalankan tugas dan fungsinya Presiden dibantu oleh para menteri yang ditegaskan di dalam UUD NRI 1945. Hasil dari ketentuan Pasal 17 UUD NRI 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk dapat membentuk kabinet kementerian. Presiden dalam membentuk kabinet kementerian memiliki hak secara penuh untuk memilih kementerian mana yang akan membantunya dalam menjalankan tugas pemerintahan. Sehingga Presiden bertanggungjawab kepada masyarakat luas dalam keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilaksanakan oleh kementerian. Dengan demikian dibentuknya Undang-Undang Kementerian Negara diharapkan dapat menjadi pedoman membentuk kabinet kementerian dengan mempertahankan ciri sistem pemerintahan presidensial yaitu kepala pemerintah dalam hal ini Presiden memiliki hak mutlak untuk menentukan kabinet kementerian namun dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Kementerian Negara menyatakan pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan DPR. Artinya bahwa Presiden dalam mengubah kabinetnya harus melalui pertimbangan DPR agar tercipta sistem check and balances yang dicita-citakan.

Adanya frase "pertimbangan DPR" menghilangkan esensi ciri sistem pemerintahan presidensial, sebagaimana diamanatkan bahwa Presiden memiliki wewenang mengangkat para Menteri dan bawahannya, adanya pertimbangan DPR didalam pengubahan kementerian membuat kekuasaan eksekutif Presiden menjadi terbatas karena mengedepankan prinsip check and balances. Selain itu pengubahan kementerian yang mengakomodir pertimbangan DPR dikhawatirkan membuat pelaksanaan kebijakan tersebut bergantung kepada DPR. Sehingga ada campur tangan DPR di dalam kekuasaan eksekutif Presiden. Presiden yang menjadi pusat kekuasaan didalam sistem presidensial dan mengemban dua jabatan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan merupakan poros sentral dari ciri sistem pemerintahan Presidensial maka apabila pembatasan kekuasaan eksekutif dan peleburan kekuasaan tersebut dimaksudkan dalam rangka memperkuat supremasi legislatif maka dapat dikatakan bahwa pemaknaan sistem pemerintahan presidensial telah menyimpang dari makna dasarnya, artinya, wewenang pengubahan kementerian yang dilakukan Presiden sebagai wujud kekuasaan eksekutif Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial mengalami campur tangan dari DPR.

Pergesaran makna ini berakibat kepada ketidakbebasan Presiden dalam mengatur dan menyusun kabinet sesuai dengan yang dicita-citakan sehingga penggabungan dan pemisahan kementerian menjadi bias karena adanya campur tangan DPR dalam menentukan pengubahan kementerian negara. Hal tersebut juga dipertanyakan sebab frase "pertimbangan DPR" dianggap

“membatasi” kekuasaan eksekutif Presiden dalam mengatur kabinetnya sesuai dengan visi dan misi yang diemban. Pergeseran makna sistem pemerintahan presidensial dalam perubahan kementerian yang condong ke arah legislative heavy dan mengamputasi kewenangan Presiden dalam membentuk kabinet kementerian sesuai dengan yang dicita-citakan membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “PERTIMBANGAN DPR PADA PENGUBAHAN KEMENTERIAN DALAM PERSPEKTIF SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL” untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana pengaruh pemberian pertimbangan DPR pada perubahan kementerian.

Rumusan masalah yang akan diteliti adalah makna frase “pertimbangan DPR” dalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan apakah pengaturan pemberian “pertimbangan DPR” pada perubahan kementerian sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Metode penelitian yang digunakan didalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan yaitu pendekatan perundang undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perbandingan yang digunakan ialah perbandingan mekanisme perubahan kementerian di negara Amerika Serikat dan Filipina dengan mekanisme perubahan kementerian di Indonesia.

Pembahasan

Makna frase “pertimbangan DPR” dalam Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Adapun yang menjadi karakteristik dari frase “pertimbangan DPR” antara lain adalah:

1. Didasarkan pada prinsip kehati-hatian

Menurut penulis hal ini sesuai dengan prinsip dari kata pertimbangan itu sendiri. KBI merumuskan bahwa pertimbangan merupakan pendapat tentang baik dan buruk maka dalam pemberian pendapat apalagi dilakukan oleh Lembaga Negara yang berwenang dan memiliki kekuasaan tentu pendapat tersebut harus dilakukan dengan kehati-hatian. Kehati-hatian didalam prinsip pemberian pertimbangan dimaksudkan agar dapat mengakomodir kepentingan dalam konteks pertimbangan tersebut. Selain itu, apabila pemberian pertimbangan diberikan secara asal-asalan bukan tidak menutup kemungkinan bahwa Lembaga Negara tersebut dikatakan tidak berkompeten dalam bidangnya.¹

Hukum pada abad ke-19 pun memberikan padanan arti dari pertimbangan di dalam bahasa inggris menjadi *deliberation* atau *consideration* yang memiliki karakteristik yang sama yaitu prinsip kehati-hatian sebelum memutuskan sesuatu. Kehati-hatian tersebut dibutuhkan karena bentuk dari *consideration* oleh *Black's Law Dictionary* dapat berupa putusan yang sifatnya eksekusi, eksekusi oleh eksekutif; tersurat maupun tersirat; baik ataupun berharga. Kehati-hatian ini berfungsi untuk memastikan bahwa pertimbangan yang diberikan sudah tepat dan tidak keluar konteks sehingga dalam hal pengangkatan Duta dan penerimaan Duta negara lain, obyektivitas terhadap kecakapan seorang pada jabatan tertentu dapat terjaga. Sedangkan dalam hal perubahan kementerian, perubahan tersebut berdasarkan efektivitas kinerja kementerian dan perkembangannya dengan dunia modern bukan pada kepentingan politik smeata.

2. Pertimbangan merupakan prosedur wajib

UUD NRI 1945 mengamanatkan beberapa kekuasaan Presiden harus mendapat pertimbangan DPR selain pada perubahan kementerian. Secara tersurat Pasal 13 ayat (2) dan (3), Pasal 14 ayat (2) UUD NRI 1945 memberikan wewenang pada DPR untuk menjalankan salah satu fungsinya

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, ed. oleh Janedjri M. Gaffar (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

yaitu, fungsi pengawasan. Artinya bahwa apabila mekanisme perubahan kementerian itu dilakukan tanpa adanya pertimbangan DPR terhadap nomenklatur kementerian yang diubah maka perubahan kementerian tersebut dapat dikatakan cacat hukum karena tidak sesuai prosedur yang diamanatkan oleh Undang Undang Kementerian Negara. Mengingat bahwa kementerian didalam sistem pemerintahan Presidensial oleh Jimly Asshidiqie² dikatakan sebagai eksekutif yang sebenarnya dalam artian bahwa kementerian lah pemerintahan itu sendiri maka prosedur perubahan kementerian sudah sepatutnya wajib memephrhatikan pertimbangan DPR.

3. Hasil pertimbangan tidak bersifat mengikat bagi Presiden

Pertimbangan menurut Harry Himawan memiliki 2 sifat yaitu sifat mengikat (Imperatif) dan sifatnya sukarela (Fakultatif).³ Apabila bersifat mengikat maka pelaksanaan suatu pertimbangan DPR tersebut dapat berakibat hukum tertentu jika tidak dilakukan oleh Presiden. Apabila hasil pertimbangan bersifat mengikat maka konsekuensinya ialah menjadi tereduksinya kekuasaan asli sebagai kepala eksekutif yaitu mengangkat Duta dan menerima Duta negara lain serta kekuasaan sebagai kepala negara yaitu memberikan amnesti dan abolisi.⁴ Selain itu, pada maka menjadi tidak bermakna perubahan Kementerian tanpa adanya pertimbangan DPR sebab merupakan prosedutr wajib yang harus dilakukan oleh Presiden.

4. Pertimbangan DPR merupakan wujud dari fungsi pengawasan/kontrol

Fungsi Pengawasan yang dilakukan DPR di dalam praktek ketatanegaraan Indonesia memiliki wujud pertimbangan, persetujuan ataupun dalam hal pelaksanaannya ditentukan oleh Undang Undang yang dibuat DPR. Selain itu fungsi pengawasan DPR dapat juga berupa keterlibatan DPR dalam pengangkatan pejabat-pejabat publik seperti yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945.⁵ Pada pengaturan perubahan kementerian negara, pertimbangan DPR haruslah berdasrakan efisiensi dan efektivitas dari cakupan kerja urusan pemerintahan yang ditangani oleh kementerian tersebut, beban kerja dan perkembangan hukum didalam ketatanegaraan Indonesia perubahan kementerian tersebut tidak boleh mengakomodir kepentingan golongan atau kepentingan politik didalam anggota DPR, sehingga nantinya kementerian yang dirubah tersebut memang benar tidak bisa menjalankan tugas yang diberikan dengan efektif.

5. Merupakan wewenang dan tugas DPR

Kemudian pertimbangan DPR dalam hal perubahan kementerian juga termasuk kedalam wewenang DPR yang bersumber dari fungsi pengawasan. Wujud dari pengawasan DPR beragam seperti persetujuan, pertimbangan ataupun dalam hal pelaksanaannya ditentukan oleh Undnag Undang yang dibuat DPR. Oleh sebab itu, sesuai amanat dari Pasal 72 huruf d Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa

² Asshiddiqie.

³ Harry Restu Himawan, "PERAN DPR DALAM HAL PENGANGKATAN DUTA BESAR SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945," *Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta* (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2015) <http://publicacoes.cardiol.br/portal/ijcs/portugues/2018/v3103/pdf/3103009.pdf%0Ahttp://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-75772018000200067&lng=en&tIng=en&SID=5BQlj3a2MLaWUV4OizE%0Ahttp://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_>>.

⁴ M. Shofwan Taufiq Noviantika, Tia, "EKSISTENSI KEMENTERIAN NEGARA DALAM SISTEM PRESIDENSIL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2008 TENTANG KEMENTERIAN NEGARA," *Muhammadiyah Law Review*, 5.1 (2021), 6.

⁵ SUYATO, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, <Http://Sistempemerintahanindonesia.Com/> (Yogyakarta: DEEPUBLISH, 2014) <<http://staffnew.uny.ac.id/upload/132093042/pendidikan/sistem-pemerintahan-indonesia-pkn-siap-upload.pdf>>.

salah satu tugas DPR ialah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah. Berdasarkan amanat yang ada didalam Undang-Undang maka pertimbangan sebagai bentuk dari tugas pengawasan DPR.

Selain pertimbangan, wujud dari kontrol lembaga legislatif lainnya yaitu persetujuan DPR. Persetujuan DPR tersebut muncul didalam UUD NRI 1945 dalam beberapa pasal dimana kewenangan DPR bersinggungan dengan kekuasaan Presiden. Perbedaan yang terlihat jelas pertama yaitu terletak pada proses. Pada pertimbangan oleh proses dimintakan. Artinya bahwa DPR tidak bisa langsung memberikan pertimbangan tanpa ada lembaga lain yang meminta pertimbangan DPR sesuai dengan prosedur yang ada di dalam undang undang. Sedangkan persetujuan didahului oleh 2 proses yaitu proses dimintakan yang dilakukan oleh lembaga yang berwenang dan setelah itu adanya proses pertimbangan sebab di dalam proses pertimbangan tersebut ada proses berpikir yang digunakan untuk menimbang, mengevaluasi sebelum akhirnya memutuskan untuk menyetujui atau tidak menyetujui apa yang dimintakan.

Kemudian yang menjadi titik pembeda utama dari pertimbangan dan persetujuan adalah hasil dari pertimbangan dan persetujuan tersebut. Pertimbangan bersifat tidak mengikat/sukarela. Artinya bahwa meminjam penjelasan dari Satya Arinanto⁶, tidak ada suatu kewajiban untuk menaati hasil dari pertimbangan sedangkan sifat dari persetujuan mengikat dan wajib dilaksanakan. Apabila tidak dilaksanakan akan memiliki akibat hukum tertentu. Baik pertimbangan maupun persetujuan wajib dilakukan oleh Presiden namun hasil akhir dari pertimbangan dapat dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan sedangkan hasil dari persetujuan wajib dilaksanakan. Perbedaan yang ketiga yaitu terletak pada implikasi. Pertimbangan yang tidak dilakukan tidak memiliki implikasi atau akibat hukum apapun bagi seseorang/badan yang meminta, berbeda halnya dengan persetujuan. Persetujuan tersebut memiliki implikasi hukum atas hal yang menjadi persetujuan didalamnya.

Pengaturan pemberian “pertimbangan DPR” pada perubahan kementerian dalam perspektif sistem pemerintahan presidensial

1. Prinsip check and balances yang diterapkan membatasi kekuasaan Eksekutif Presiden

Jika kita berkaca pada sistem pemerintahan presidensial yang murni berdasarkan teori pemisahan kekuasaan secara murni C.F. Strong⁷ menyatakan: “tidak cukup kekuasaan itu dipisah-pisahkan satu sama lain, tetapi dalam pelaksanaannya setiap bagian kekuasaan tidak boleh mencampuri ataupun mengawasi badan lainnya”. Namun pada prakteknya saat ini pemisahan kekuasaan secara murni tidak dapat dilaksanakan sebab untuk memenuhi keinginan rakyat dan perkembangan sistem pemerintahan Presidensial yang mengharuskan adanya konsep check and balances. Konsep check and balances ini mengandung prinsip bahwa masing-masing cabang kekuasaan dapat saling mengimbangi dan mengawasi satu sama lain sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan pada salah satu cabang kekuasaan, selain itu menurut Rosyid Al Atok⁸ konsep check and balances ini lahir untuk mengatasi kebuntuan hubungan antara tiga cabang kekuasaan di dalam prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Selain itu, prinsip check and balances menurut pendapat penulis sudah dilakukan didalam fungsi pengawasan DPR yang salah satunya ialah terkait dengan penetapan kebijakan tertentu yang aturannya ditetapkan oleh DPR. Dalam hal ini, check and balances sudah diwujudkan didalam pembuatan Undang Undang Kementerian Negara namun didalamnya terjadi aturan aturan yang dibuat menjadi membatasi kekuasaan eksekutif Presiden.

⁶ Satya Arinanto, “DPR seharusnya beri pertimbangan,” *Kompas* (Jakarta, 2002).

⁷ Wira Atma Hajri, *STUDI KONSTITUSI UUD 1945 DAN SISTEM PEMERINTAHAN* (Sleman: DEEPUBLISH, 2018).

⁸ Rosyid, “Jurnal ekonomi dan manajemen,” *Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, 14.2 (2017), 66–79.

Prinsip *check and balances* Ini awalnya bermaksud untuk mengontrol agar tidak terjadi kesewenang-wenangan Presiden namun apabila dalam hal perubahan kementerian pun perlu menggunakan prinsip *check and balances* menjadi jelas pula hal ini membatasi kekuasaan terhadap Presiden yang diberikan secara atributif oleh konsitusi Indonesia. Perubahan Kementerian yang dibuat oleh Presiden harus melalui serangkaian bentuk pengawasan dari DPR berupa pertimbangan terlebih dahulu atau perubahan Kementerian tidak akan pernah terjadi berdasarkan evaluasi penilaian kerja dari Presiden sendiri tanpa adanya kontrol dari DPR.⁹ Jadi, meskipun secara tersirat dijelaskan DPR memberikan pertimbangan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah dimintakan namun ternyata DPR tidak memberikan pertimbangan dianggap sudah memberikan pertimbangan yang dalam hal ini dianggap bersifat tidak mengikat, namun hal tersebut masih dianggap samar dan menjadi tidak akan berarti tanpa campur tangan DPR karena merupakan prosedur wajib yang sudah tercantum dalam Undang Undang. Apalagi dikuatkan dengan adanya Pasal 19 ayat (1) yang secara ekseplisit mengharuskan perubahan dilakukan dengan pertimbangan DPR. Dengan demikian, DPR dalam hal yang menjadi kewenangan Presiden masih ikut campur sebagai penentu kebijakan kekuasaan eksekutif sehingga dapat dikatakan bahwa prinsip *check and balances* membatasi kekuasaan eksekutif Presiden.

2. Terjadi peleburan kekuasaan akibat pengaturan pemberian pertimbangan DPR Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, sistem pemerintahan Presidensial mengedepankan konsep *separation of power* yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Diantaranya hanya terjadi hubungan dalam bingkai *check and balances*. Adanya ketentuan "pertimbangan DPR" dalam perubahan Kementerian mengindikasikan DPR turut campur sebagai penentu dalam kekuasaan eksekutif. Hal ini justru mendekati pada ciri sistem pemerintahan parlementer dimana terjadi peleburan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Ketentuan "pertimbangan DPR" memosisikan eksekutif tergantung pada legislatif dan sebaliknya legislatif tergantung dari eksekutif.¹⁰

Perubahan Kementerian yang mengakomodir pengaturannya harus berdasarkan pertimbangan DPR memberikan indikasi bahwa masih adanya keterlibatan DPR didalam hal yang menjadi fungsi eksekutif. Akibatnya, perubahan kementerian menjadi bergantung pada DPR karena Pasal 19 ayat (1) tidak memberikan ketentuan yang lebih jelas mengenai perubahan nomenklatur yang dimaksud yang membutuhkan pertimbangan DPR. Dalam hal tersebut dapat dikatakan bahwa terjadi peleburan fungsi antar lembaga negara sehingga menghapuskan konsep *separation of powers* sebagai ciri sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu menjadi bias dan tidak dapat dijelaskan lagi sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia.¹¹

Peleburan kekuasaan dalam hal ini legislatif yang mencampuri kekuasaan eksekutif dapat membuat hilangnya hak prerogatif Presiden. Seiring dengan akibat dari sistem pemerintahan Presidensial yang memosisikan Presiden memegang 2 (dua) jabatan sekaligus sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan maka konsekuensinya ialah adanya hak prerogatif Presiden. Apabila kewenangan mengangkat Menteri merupakan amanat mutlak dari UUD NRI 1945 konsekuensi mengenai pengaturan terhadap Kementerian juga merupakan bagian dari hak prerogatif Presiden sebab Menteri dan Kementerian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Menteri

⁹ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden," *Jurnal Yudisial*, 9.3 (2016), 237–58.

¹⁰ Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum*, 45.2 (2016), 157 <<https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163>>.

¹¹ Kaharudin Kaharudin et al., "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan Uud 1945," *Jurnal Media Hukum*, 23.2 (2017), 137–49 <<https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0075.137-149>>.

merupakan kepala Kementerian dan dalam menjalankan urusan pemerintahannya, mereka bekerjasama dan berkoordinasi dalam satu organisasi yang disebut Kementerian.

3. Adanya supremasi Legislatif bukan supremasi konstitusi.

Seperti yang sudah diketahui didalam konstitusi Indonesia yang berlandaskan prinsip check and balances ini malah membatasi kekuasaan Presiden dengan banyaknya pasal-pasal didalam UUD NRI 1945 yang mengharuskan Presiden dalam melaksanakan Undang Undang membutuhkan pertimbangan maupun persetujuan lembaga negara lainnya. Hal ini terlihat diantaranya pada UUD NRI 1945 Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) yang berisi tentang pemakzulan Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang mengtaur tentang pengisian kekosongan jabatan Presiden apabila Presiden mangkat, Pasal 11 ayat (2) tentang kewenangan untuk membuat perjanjian Internasional yang harus mendapat persetujuan DPR, Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul dari negara lain, Pasal 14 ayat (2) tentang pemberian amnesti dan abolisi yang memperhatikan pertimbangan DPR, Pasal 17 ayat (4) dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran Kementerian diatur dalam Undang undang. Berlaku juga bagi Presiden yang memiliki keterlibatan di dalam pembuatan undang-undang yang menjadi kekuasaan DPR seperti pada Pasal 20 atar (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945 yang mengatur tentang pembahasan bersama Rancangan Undang Undang oleh DPR dan Presiden dan persetujuan bersama yang menjadi syarat disidangkan dan disahkannya Undang Undang tersebut oleh DPR. Kemudian pada Pasal 22 UUD NRI yang mengatur mengenai penetapan pemerintahan pengganti undang undang dalam hal terjadi kegentingan memaksa. Dan yang terakhir yaitu Pasal 24B UUD NRI 1945 yang mengatur tentang pengangkatan anggota Komisi Yudisial.

Apabila kita melihat uraian pasal-pasal diatas banyaknya pasal di dalam konstitusi Indonesia yang mengharuskan adanya bentuk kontrol DPR di dalam hampir semua aspek kekuasaan Presiden memang dikatakan secara empiris condong kearah legislative heavy karena pada hampir semua aspek didalam pengaturan kebijakan Presiden harus mengisyaratkan adanya campur tangan DPR. Penulis setuju dengan pendapat Syofyan Hadi¹² yang mengatakan bahwa seluruh kewenagn bebrangsan dan bernegara menjadi bagian dari kewenangan DPR. Dari aspek demokrasi dengan rakyat dilibatkan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Tetapi disisi lain supremasi legislatif menjadi sangat merepotkan bagi untuk eksekutif, sebab DPR ialah lembaga dengan sekumpulan anggota dari partai politik dengan segala macam agenda untuk memajukan kepentingan masing-masing.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada BAB sebelumnya tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Secara komprehensif bahwa makna frase "Pertimbangan DPR" di dalam Pasal 19 Ayat (1) Undang Undang Kementerian Negara ialah serangkaian proses mengemukakan pendapat yang didasarkan pada prinsip kehati-hatian oleh DPR dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap perubahan Kementerian yang menjadi prosedur wajib bagi Presiden untuk dilaksanakan. Hasil dari pertimbangan DPR tidak mengikat sehingga tidak memiliki implikasi terhadap kebijakan perubahan nomenklatur Kementerian yang didasarkan kepada penilaian dan evaluasi oleh Presiden apabila Presiden tidak melaksanakan pertimbangan DPR.

¹² Syofyan Hadi, "Prinsip Checks And Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia (Studi Terhadap Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945)," *Mimbar Keadilan*, Edisi: Jan (2014), 49–59.

Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh DPR selain pertimbangan ialah persetujuan DPR. Adapun perbedaan pertimbangan dan persetujuan DPR terletak pada hasil dari pertimbangan dan persetujuan tersebut. Pertimbangan bersifat tidak mengikat/sukarela. Artinya bahwa tidak ada suatu kewajiban untuk menaati hasil dari pertimbangan sedangkan sifat dari persetujuan mengikat dan wajib dilaksanakan. Apabila tidak dilaksanakan akan memiliki akibat hukum tertentu. Baik pertimbangan maupun persetujuan wajib dilakukan oleh Presiden namun hasil akhir dari pertimbangan dapat dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan sedangkan hasil dari persetujuan wajib dilaksanakan

2. Pengaturan pemberian pertimbangan DPR pada perubahan Kementerian tidak sesuai dengan sistem pemerintahan Presidensial karena:

- a. Prinsip check and balances yang diterapkan membatasi kekuasaan Eksekutif Presiden
- b. Terjadi peleburan kekuasaan akibat pengaturan pemberian pertimbangan DPR
- c. Adanya supremasi Legislatif bukan supremasi konstitusi.

Saran yang diberikan ialah DPR sebagai lembaga legislatif perlu melakukan revisi terhadap Undang Undang Kementerian Negara terkait perubahan Kementerian, walaupun hasil dari pertimbangan tersebut tidak mengikat tetapi prosedur permintaan pertimbangan tersebut bersifat wajib. Diperlukan adanya undang undang baru yang mengakomodir perubahan terhadap beberapa pasal di dalam Undang Undang Kementerian Negara sehingga menjadi lebih jelas bahwa prinsip check and balances tidak membatasi kekuasaan eksekutif.