



Parameter Hukum “Alasan Lain” sebagai Dasar Pemberhentian Menteri oleh Presiden dalam Perspektif Negara Hukum

Annisa

Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Jakarta, Indonesia

annisakamil25@gmail.com

Abstrak

Kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri merupakan karakter penting dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden, sedangkan pengaturannya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024. Persoalan muncul pada Pasal 24 ayat (2) huruf e yang memungkinkan Presiden memberhentikan Menteri karena “alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden”. Berbeda dengan beberapa alasan pemberhentian sebelumnya yang memiliki ukuran relatif konkret, frasa tersebut tidak disertai parameter normatif mengenai substansi alasan. Kondisi demikian menimbulkan persoalan mengenai batas kewenangan Presiden dalam menentukan alasan pemberhentian Menteri. Penelitian ini bertujuan menemukan parameter hukum terhadap “alasan lain” dalam perspektif negara hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Presiden dalam pemberhentian Menteri memang merupakan kewenangan konstitusional dan memiliki karakter prerogatif, tetapi tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan yang berada di luar pembatasan hukum. Frasa “alasan lain” merupakan norma terbuka yang diperlukan untuk memberikan ruang fleksibilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi ruang tersebut harus dibatasi oleh sumber kewenangan, tujuan pemberian kewenangan, relevansi alasan dengan jabatan Menteri, rasionalitas, larangan penyalahgunaan kewenangan, dan prinsip kepastian hukum. Dengan demikian, alasan yang ditentukan Presiden tidak serta-merta menjadi alasan yang sah hanya karena berasal dari Presiden. Diperlukan hubungan yang dapat dipertanggungjawabkan antara alasan pemberhentian, kedudukan Menteri, dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Penelitian ini menawarkan konstruksi parameter hukum agar fleksibilitas kewenangan Presiden tetap dapat dipertahankan tanpa mengubah norma terbuka menjadi kewenangan tanpa batas.

Kata kunci: Presiden; Menteri; Pemberhentian; Alasan Lain; Negara Hukum; Kewenangan.

Abstract

The President's authority to appoint and dismiss Ministers is an essential characteristic of Indonesia's presidential system. Article 17 paragraph (2) of the 1945 Constitution grants this authority to the President, while its regulation is provided under Law Number 39 of 2008 concerning State Ministries, as amended by Law Number 61 of 2024. A legal issue arises from Article 24 paragraph (2) letter e, which allows the President to dismiss a Minister for “other reasons determined by the President.” Unlike other grounds for dismissal with relatively concrete parameters, this provision lacks normative standards regarding the substance of such reasons. This study aims to identify legal parameters for interpreting “other reasons” from the perspective of the rule of law. The research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and historical approaches. The findings indicate that the President's authority to dismiss Ministers is constitutionally recognized and has a prerogative character, but it remains subject to legal limitations. The phrase “other reasons” constitutes an open norm that provides flexibility in governmental administration. However, its application must be limited by the source and purpose of authority, relevance to ministerial office, rationality, prohibition of abuse of power, and legal certainty. Thus, a reason determined by the President is not automatically lawful merely because it originates from presidential authority. The grounds for dismissal must have an accountable relationship with the Minister's position and the needs of governmental administration.

Keywords: President; Minister; Dismissal; Other Reasons; Rule Of Law; Authority.

1. Pendahuluan

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak hanya berkedudukan sebagai kepala negara, tetapi juga sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Untuk menjalankan kekuasaan tersebut, Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1), sedangkan Pasal 17 ayat (2) memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri. Konstruksi konstitusional tersebut menunjukkan bahwa Menteri berada dalam hubungan pertanggungjawaban pemerintahan yang erat dengan Presiden.

Kewenangan Presiden dalam menentukan susunan kabinet pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari sistem presidensial. Presiden membutuhkan pembantu yang dapat bekerja sejalan dengan arah pemerintahan yang dipimpinnya. Oleh karena itu, pergantian Menteri dalam masa pemerintahan bukanlah sesuatu yang secara konstitusional tertutup. Presiden harus memiliki ruang untuk menyesuaikan komposisi kabinet dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Akan tetapi keberadaan ruang tersebut tidak berarti bahwa kewenangan Presiden dapat dilepaskan dari hukum. Indonesia secara tegas menempatkan diri sebagai negara hukum melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Konsekuensinya, kekuasaan pemerintahan tidak cukup hanya dilihat dari siapa yang memegang kewenangan, tetapi juga dari dasar hukum, tujuan, batas, dan cara kewenangan tersebut digunakan. Dalam perspektif negara hukum, pembatasan kekuasaan justru diperlukan agar kewenangan pemerintahan tidak berubah menjadi kekuasaan yang semata-mata bergantung pada kehendak pemegang kekuasaan.

Konstruksi tersebut menjadi menarik ketika kewenangan pemberhentian Menteri diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Pasal 24 ayat (2) menentukan bahwa Menteri diberhentikan oleh Presiden karena beberapa alasan, yaitu mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; tidak dapat melaksanakan tugas selama tiga bulan berturut-turut; dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan; atau alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Empat alasan pertama memiliki ukuran yang relatif dapat diidentifikasi. Pengunduran diri mensyaratkan permintaan tertulis; ketidakmampuan melaksanakan tugas mempunyai ukuran waktu tiga bulan; tindak pidana dikaitkan dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap serta ancaman pidana tertentu; sedangkan larangan rangkap jabatan mempunyai rujukan normatif pada Pasal 23. Berbeda dengan itu, huruf e tidak memberikan kriteria mengenai apa yang dimaksud dengan "alasan lain". Undang-undang tidak menentukan apakah alasan tersebut harus berhubungan dengan kinerja, kebutuhan pemerintahan, perubahan kebijakan, hilangnya kepercayaan Presiden, persoalan organisasi kabinet, atau keadaan tertentu lainnya. Di sinilah persoalan hukum muncul.

Frasa "alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden" memberikan ruang yang luas kepada Presiden untuk menentukan alasan pemberhentian di luar kategori yang telah dirumuskan oleh pembentuk undang-undang. Ruang tersebut memang dapat dipahami sebagai kebutuhan fleksibilitas dalam sistem pemerintahan presidensial. Tidak mungkin seluruh keadaan pemerintahan yang dapat mendorong perubahan kabinet dirumuskan secara tertutup dalam undang-undang. Pemerintahan bergerak dalam situasi politik, ekonomi, sosial, dan administratif yang berubah-ubah.

Namun, kebutuhan terhadap fleksibilitas tidak boleh menghilangkan kebutuhan terhadap batas. Norma terbuka tidak sama dengan norma tanpa batas. Permasalahan yang sesungguhnya bukan apakah Presiden mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Menteri. Dasar kewenangan tersebut telah diberikan oleh konstitusi. Persoalannya adalah sampai sejauh mana Presiden dapat menentukan suatu keadaan sebagai "alasan lain" yang dibenarkan oleh hukum.

Dengan kata lain terdapat perbedaan antara pertanyaan "siapa yang berwenang memberhentikan Menteri?" dan "apa batas hukum bagi alasan yang dapat digunakan untuk memberhentikan Menteri?" Pertanyaan pertama telah dijawab oleh Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pertanyaan kedua belum memperoleh jawaban yang cukup jelas dari Pasal 24 ayat (2) huruf e UU Kementerian Negara.

Ketiadaan parameter tersebut penting dilihat dalam kerangka negara hukum. Apabila frasa "ditetapkan oleh Presiden" ditafsirkan bahwa setiap alasan yang dinyatakan Presiden otomatis menjadi alasan yang sah, maka Presiden pada dasarnya tidak hanya menjadi pemegang kewenangan, tetapi sekaligus menentukan sendiri batas

substansif kewenangannya. Konstruksi demikian berpotensi melemahkan fungsi hukum sebagai pembatas kekuasaan.

Persoalan tersebut semakin relevan setelah terjadi pergantian Menteri Keuangan pada September 2026. Presiden Prabowo Subianto memberhentikan Purbaya Yudhi Sadewa dan mengangkat Suahasil Nazara sebagai Menteri Keuangan melalui Keputusan Presiden Nomor 97/P Tahun 2026. Peristiwa tersebut bukan objek pengujian dalam penelitian ini dan penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menilai sah atau tidaknya pemberhentian Purbaya. Peristiwa tersebut digunakan sebagai konteks aktual untuk menunjukkan bahwa kewenangan pemberhentian Menteri berdasarkan Pasal 24 ayat (2) huruf e tetap mempunyai relevansi praktis dan perlu dikaji dari sisi batas hukumnya.

Dengan demikian penelitian ini tidak diarahkan untuk mempertentangkan kewenangan Presiden dengan kepentingan individual Menteri. Penelitian justru berangkat dari pertanyaan yang lebih mendasar: apabila hukum memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menentukan "alasan lain", hukum harus tetap menyediakan ukuran mengenai alasan seperti apa yang dapat dibenarkan dan alasan seperti apa yang berada di luar batas kewenangan.

Hal tersebut penting karena pembatasan kewenangan tidak selalu harus berbentuk daftar tertutup. Dalam banyak keadaan, hukum memang menggunakan norma terbuka agar pemerintahan tidak menjadi kaku. Yang menjadi persoalan adalah apakah norma terbuka tersebut masih dapat dikendalikan melalui prinsip hukum yang dapat dikenali. Apabila dapat, maka fleksibilitas masih berada dalam koridor hukum. Sebaliknya, apabila tidak terdapat ukuran sama sekali, fleksibilitas dapat bergeser menjadi ketidakpastian.

Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa hak prerogatif tidak identik dengan kekuasaan absolut. Presiden tetap mempunyai ruang politik dalam menentukan kabinet, tetapi ruang tersebut dijalankan dalam lingkungan konstitusi dan hukum. Bahkan, Penjelasan Umum UU Kementerian Negara secara tegas menyatakan bahwa Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kekuasaan Presiden tidak tak terbatas. Dengan demikian, justru undang-undang yang mengatur kementerian harus dibaca sebagai bagian dari upaya menempatkan kewenangan Presiden dalam batas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Berdasarkan uraian tersebut, persoalan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana parameter hukum terhadap "alasan lain" sebagai dasar pemberhentian Menteri oleh Presiden dalam perspektif negara hukum?

Penelitian ini bertujuan menemukan dan merumuskan parameter hukum yang dapat digunakan untuk menentukan batas "alasan lain" sebagai dasar pemberhentian Menteri. Dengan demikian, penelitian tidak hanya mengidentifikasi adanya norma terbuka, tetapi juga memberikan konstruksi hukum mengenai bagaimana norma tersebut seharusnya dimaknai.

Kebaruan penelitian terletak pada pergeseran fokus dari pembahasan mengenai ada atau tidaknya hak prerogatif Presiden terhadap persoalan batas substansif penggunaan kewenangan ketika undang-undang memberikan ruang kepada Presiden untuk menentukan "alasan lain". Dengan fokus tersebut, penelitian menempatkan frasa "alasan lain" sebagai persoalan pembatasan kewenangan dalam negara hukum, bukan semata-mata sebagai persoalan politik kabinet.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif digunakan karena persoalan yang dikaji berpusat pada norma hukum yang mengatur kewenangan Presiden dalam pemberhentian Menteri, khususnya hubungan antara Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dengan Pasal 24 ayat (2) huruf e UU Kementerian Negara.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan konstitusional dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan Presiden, Menteri, serta pemberhentian Menteri. Pendekatan konseptual digunakan untuk membahas negara

hukum, pembatasan kekuasaan, kewenangan, prerogatif, dan norma terbuka. Pendekatan historis digunakan untuk melihat perkembangan pengaturan mengenai kementerian negara dan hubungan Presiden dengan Menteri.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 61 Tahun 2024, serta peraturan dan putusan yang mempunyai relevansi dengan persoalan kewenangan Presiden dan kementerian negara. Bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan pendapat sarjana yang membahas negara hukum, hukum tata negara, sistem pemerintahan presidensial, dan pembatasan kekuasaan.

Analisis dilakukan secara preskriptif. Artinya, penelitian tidak berhenti pada penggambaran bahwa Pasal 24 ayat (2) huruf e menggunakan norma terbuka, tetapi berusaha menemukan bagaimana norma tersebut semestinya ditafsirkan agar tetap sejalan dengan prinsip negara hukum. Penalaran hukum dilakukan melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan konseptual dengan menempatkan kewenangan Presiden dalam keseluruhan struktur konstitusional.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Kewenangan Presiden dalam Pemberhentian Menteri dan Batasnya dalam Negara Hukum

Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kedudukan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan tersebut Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara. Pasal 17 ayat (2) kemudian menentukan bahwa Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Rumusan konstitusional tersebut menunjukkan bahwa kewenangan Presiden dalam pemberhentian Menteri bukanlah kewenangan yang lahir semata-mata dari undang-undang. Ia memiliki sumber konstitusional langsung. Oleh sebab itu, keberadaan Pasal 24 UU Kementerian Negara harus ditempatkan sebagai pengaturan lebih lanjut terhadap kewenangan konstitusional tersebut, bukan sebagai sumber tunggal kewenangan Presiden.

Kedudukan ini sekaligus menjelaskan mengapa pemberhentian Menteri mempunyai karakter yang berbeda dengan pemberhentian pegawai atau pejabat administratif pada umumnya. Menteri merupakan bagian dari kabinet Presiden dan mempunyai dimensi politik yang kuat. Presiden secara konstitusional membutuhkan keleluasaan untuk memilih orang yang dianggap dapat membantu menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan program yang dibentuknya. Namun dimensi politik tidak berarti dimensi hukum menjadi hilang.

Dalam negara hukum kewenangan politik sekalipun tetap dijalankan dalam kerangka hukum. Konsep *Rechtsstaat* yang dikembangkan antara lain melalui pemikiran Friedrich Julius Stahl menempatkan pemerintahan berdasarkan undang-undang sebagai salah satu unsur penting negara hukum, bersama dengan perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, dan peradilan administrasi negara. Dalam perkembangan pemikiran konstitusionalisme, pembatasan kekuasaan kemudian menjadi salah satu gagasan pokok agar kekuasaan negara tidak terkonsentrasi dan berubah menjadi kekuasaan absolut.

Konteks tersebut relevan terhadap kewenangan Presiden dalam memberhentikan Menteri. Ketika konstitusi memberikan kewenangan kepada Presiden, hukum tidak berhenti pada pemberian kewenangan. Negara hukum juga menghendaki adanya batas dalam penggunaan kewenangan tersebut.

Dengan demikian perlu dibedakan antara legalitas kewenangan dan legalitas penggunaan kewenangan. Legalitas kewenangan menjawab apakah Presiden mempunyai kewenangan untuk memberhentikan Menteri. Jawabannya adalah ya. Legalitas penggunaan kewenangan menjawab apakah kewenangan tersebut digunakan dalam batas yang dibenarkan oleh hukum.

Pembedaan tersebut penting agar istilah "hak prerogatif" tidak dipahami secara keliru. Prerogatif dapat memberikan keleluasaan kepada Presiden dalam menentukan kabinet, tetapi tidak berarti setiap tindakan yang lahir dari kewenangan tersebut kebal dari prinsip hukum. Presiden tetap merupakan organ konstitusional yang menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Bahkan, Penjelasan Umum UU Kementerian Negara menyatakan secara eksplisit bahwa Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan kekuasaan Presiden tidak tak terbatas. Penjelasan tersebut juga menyatakan bahwa pengaturan mengenai kementerian tidak dimaksudkan untuk mengurangi hak Presiden dalam menyusun kementerian, melainkan memberikan kerangka hukum bagi penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Oleh karena itu, kewenangan Presiden dalam pemberhentian Menteri dapat dipahami sebagai kewenangan konstitusional yang mempunyai ruang penilaian politik, tetapi tetap berada dalam batas hukum. Batas inilah yang menjadi persoalan ketika undang-undang menggunakan frasa "alasan lain".

3.2. "Alasan Lain" sebagai Norma Terbuka dan Persoalan Kepastian Hukum

Pasal 24 ayat (2) UU Kementerian Negara menyusun alasan pemberhentian Menteri dalam beberapa kategori. Secara sistematis, huruf a sampai dengan huruf d memberikan keadaan yang dapat dikenali secara relatif jelas. Huruf e kemudian memperluas kemungkinan tersebut dengan menggunakan rumusan "alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden".

Penggunaan norma seperti ini tidak dengan sendirinya merupakan kesalahan pembentuk undang-undang. Pemerintahan membutuhkan fleksibilitas. Pembentuk undang-undang tidak selalu dapat memperkirakan seluruh keadaan yang mungkin terjadi selama suatu pemerintahan berlangsung. Akan tetapi, fleksibilitas harus dibedakan dari ketidakberbatasan.

Norma terbuka pada dasarnya memberikan ruang kepada organ yang diberi kewenangan untuk menilai suatu keadaan berdasarkan konteks. Namun, ruang tersebut tetap harus dapat ditelusuri batasnya melalui tujuan norma dan prinsip hukum yang lebih tinggi. Dengan kata lain, semakin terbuka suatu norma, semakin penting mekanisme penafsirannya agar norma tersebut tidak kehilangan fungsi pembatasannya.

Dalam Pasal 24 ayat (2) huruf e, persoalannya adalah undang-undang tidak secara eksplisit menjelaskan jenis keadaan apa yang dapat menjadi "alasan lain". Frasa tersebut juga tidak memberikan ukuran apakah alasan harus berkaitan dengan kinerja Menteri, kebutuhan kabinet, kebijakan pemerintahan, hubungan kerja dengan Presiden, atau kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Keadaan tersebut menciptakan ruang interpretasi yang sangat luas.

Jika ruang tersebut dipahami secara ekstrem, Presiden dapat mengatakan bahwa suatu keadaan merupakan "alasan lain" hanya karena Presiden menentukannya demikian. Dalam konstruksi tersebut, sumber kewenangan sekaligus menjadi sumber pembenar substansi kewenangan. Di sinilah persoalan kepastian hukum muncul.

Kepastian hukum tidak harus dimaknai bahwa setiap tindakan pemerintah harus terlebih dahulu mempunyai daftar tertutup mengenai seluruh kemungkinan keadaan yang dapat terjadi. Kepastian hukum lebih mendasar daripada itu. Kepastian hukum menuntut agar seseorang dapat mengetahui batas-batas kewenangan negara dan agar penggunaan kekuasaan tidak bergantung sepenuhnya pada kehendak subjektif penguasa.

Dengan demikian, persoalan Pasal 24 ayat (2) huruf e bukan bahwa norma tersebut bersifat terbuka, melainkan bahwa keterbukaan tersebut belum diikuti parameter yang cukup untuk membedakan antara alasan yang masih berada dalam lingkup kewenangan dengan alasan yang telah keluar dari tujuan kewenangan.

Perubahan UU Kementerian Negara melalui UU Nomor 61 Tahun 2024 tidak menghapus konstruksi dasar tersebut. UU 61/2024 memperluas fleksibilitas dalam penataan kementerian sesuai kebutuhan pemerintahan, tetapi perubahan tersebut tidak memberikan ukuran baru yang secara khusus menjelaskan batas substansi "alasan lain" dalam Pasal 24 ayat (2) huruf e. Karena itu, persoalan mengenai parameter pemberhentian tersebut tetap relevan dalam hukum positif saat ini.

3.3. Hak Prerogatif Presiden Bukan Kewenangan Tanpa Batas

Pembahasan mengenai pemberhentian Menteri sering kali berhenti pada istilah "hak prerogatif Presiden". Istilah tersebut memang mempunyai dasar dalam karakter sistem pemerintahan presidensial. Namun, menjadikan istilah prerogatif sebagai jawaban atas seluruh persoalan justru menghilangkan pertanyaan yang lebih penting, yaitu bagaimana hukum membatasi penggunaan kewenangan yang bersifat prerogatif tersebut.

Presiden memang mempunyai keleluasaan politik dalam menentukan siapa yang membantu dirinya menjalankan pemerintahan. Keleluasaan tersebut bahkan merupakan salah satu karakter yang membedakan sistem presidensial dengan sistem parlementer. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden dan keberlangsungan hubungan politik antara Presiden dan Menteri mempunyai arti penting dalam efektivitas pemerintahan.

Namun, tidak terdapat dasar yang cukup untuk menyimpulkan bahwa karena suatu kewenangan mempunyai karakter politik, kewenangan tersebut menjadi sepenuhnya berada di luar hukum.

Justru karena kewenangan tersebut mempunyai dampak yang besar terhadap susunan kekuasaan eksekutif, hukum perlu memastikan bahwa kewenangan tersebut tidak berubah menjadi kekuasaan personal.

Dalam konteks ini, pembatasan bukan berarti mengambil alih kewenangan Presiden. Pembatasan berarti menentukan koridor di dalam mana Presiden tetap bebas mengambil keputusan. Perumpamaannya sederhana: hukum tidak harus menentukan siapa yang harus dipilih Presiden sebagai Menteri, tetapi hukum dapat menentukan bahwa alasan pemberhentian tidak boleh dipakai untuk tujuan yang sama sekali tidak berhubungan dengan kewenangan pemerintahan. Hukum tidak harus menilai apakah kebijakan Presiden tepat secara politik, tetapi hukum dapat menilai apakah kewenangan tersebut digunakan untuk tujuan yang sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

Dengan demikian, terdapat ruang politik dan ruang hukum yang tidak perlu saling meniadakan. Presiden tetap memiliki pilihan politik, tetapi pilihan tersebut berlangsung di dalam koridor hukum.

3.4. Parameter Hukum terhadap "Alasan Lain"

Untuk memberikan batas terhadap norma terbuka tersebut, "alasan lain" perlu dibaca melalui beberapa parameter yang saling berhubungan.

3.4.1. Parameter sumber kewenangan

Pertama, alasan harus bersumber dari ruang kewenangan yang diberikan kepada Presiden.

Pasal 24 ayat (2) huruf e memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menentukan "alasan lain" dalam konteks pemberhentian Menteri. Ketentuan tersebut tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan umum untuk menetapkan alasan apa pun yang tidak mempunyai hubungan dengan jabatan Menteri.

Artinya, Presiden tidak diberikan kewenangan untuk menciptakan dasar pemberhentian yang sama sekali berada di luar hubungan antara jabatan Menteri dan penyelenggaraan pemerintahan. Frasa "ditetapkan oleh Presiden" harus dibaca sebagai kewenangan untuk menentukan alasan dalam ruang lingkup pemberhentian Menteri, bukan kewenangan untuk menentukan sendiri seluruh batas dari kewenangan tersebut.

3.4.2. Parameter tujuan kewenangan

Setiap kewenangan diberikan untuk suatu tujuan. Kewenangan pemberhentian Menteri tidak dapat dipisahkan dari kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Karena itu "alasan lain" seharusnya mempunyai hubungan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan fungsi kementerian, hubungan kerja pemerintahan, atau kebutuhan penataan kabinet yang secara rasional dapat dijelaskan. Parameter tujuan menjadi penting karena suatu kewenangan dapat saja digunakan oleh organ yang benar tetapi untuk tujuan yang salah.

Dalam hukum pemerintahan, persoalan semacam ini dikenal dalam konteks larangan penyalahgunaan kewenangan. UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sendiri menempatkan larangan penyalahgunaan wewenang sebagai salah satu prinsip penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Meskipun pemberhentian Menteri tidak dapat serta-merta disamakan dengan keputusan administratif biasa dan Pasal 24 UU Kementerian Negara tidak dapat secara sederhana dikualifikasikan sebagai "diskresi" menurut UU Administrasi Pemerintahan, prinsip mengenai tujuan kewenangan tetap relevan sebagai prinsip umum negara hukum.

3.4.3. Parameter relevansi dengan jabatan Menteri

Alasan pemberhentian harus memiliki hubungan yang cukup dengan kedudukan Menteri.

Hubungan tersebut tidak harus selalu berupa pelanggaran hukum atau kegagalan kinerja. Karena Menteri merupakan jabatan politik, perubahan kebutuhan pemerintahan atau perubahan arah kabinet dapat menjadi bagian dari pertimbangan Presiden. Akan tetapi alasan tersebut setidaknya harus mempunyai hubungan yang dapat dijelaskan dengan jabatan dan fungsi pemerintahan.

Semakin tidak berkaitan suatu alasan dengan kedudukan Menteri, semakin lemah dasar untuk menempatkannya sebagai "alasan lain" dalam Pasal 24 ayat (2) huruf e.

Parameter relevansi ini penting agar frasa "alasan lain" tidak berubah menjadi formula yang dapat digunakan untuk membenarkan alasan personal yang tidak mempunyai hubungan dengan kepentingan jabatan.

3.4.4. Parameter rasionalitas

Alasan yang digunakan harus mempunyai hubungan rasional dengan tindakan pemberhentian.

Rasionalitas tidak berarti bahwa Presiden harus membuktikan bahwa pemberhentian merupakan satu-satunya pilihan yang mungkin. Dalam wilayah politik pemerintahan, Presiden tetap mempunyai ruang pertimbangan. Yang diperlukan adalah adanya hubungan yang masuk akal antara keadaan yang dijadikan alasan dan keputusan untuk mengakhiri jabatan Menteri.

Dengan demikian ukuran rasionalitas tidak mengambil alih penilaian politik Presiden. Ukuran tersebut hanya mencegah keputusan yang sama sekali tidak mempunyai hubungan antara alasan dan tindakan.

Di sini terdapat perbedaan antara keputusan yang secara politik mungkin diperdebatkan dengan keputusan yang tidak mempunyai alasan yang dapat dijelaskan secara hukum. Tidak setiap keputusan politik yang kontroversial merupakan keputusan yang melanggar hukum. Sebaliknya, tidak setiap keputusan yang secara formal berada dalam kewenangan Presiden otomatis bebas dari pertanyaan mengenai penggunaan kewenangan.

3.4.5. Parameter larangan kesewenang-wenangan

Parameter berikutnya adalah larangan tindakan sewenang-wenang.

Kewenangan yang diberikan kepada Presiden tidak dapat dipakai sebagai legitimasi untuk melakukan tindakan yang semata-mata didasarkan pada kehendak pribadi dan tidak mempunyai hubungan dengan tujuan jabatan. Dalam konteks ini persoalan bukan apakah Presiden menyukai atau tidak menyukai seorang Menteri. Persoalan hukumnya adalah apakah alasan tersebut mempunyai hubungan dengan kepentingan pemerintahan yang menjadi dasar kewenangan.

Jika "alasan lain" ditafsirkan sebagai apa pun yang dianggap alasan oleh Presiden, maka batas antara kewenangan dan kesewenang-wenangan menjadi sangat tipis. Sebaliknya, apabila terdapat ukuran tujuan, relevansi, dan rasionalitas, maka ruang politik Presiden tetap ada tetapi tidak berdiri tanpa koridor.

3.4.6. Parameter akuntabilitas

Parameter berikutnya adalah akuntabilitas.

Akuntabilitas tidak harus diterjemahkan menjadi kewajiban Presiden untuk membuka seluruh pertimbangan politik internal kepada publik. Jabatan Menteri merupakan jabatan politik sehingga tidak semua pertimbangan kabinet dapat diperlakukan seperti proses pemeriksaan disiplin pegawai. Namun kebutuhan terhadap kerahasiaan politik tidak berarti bahwa keputusan tersebut tidak mempunyai alasan.

Perlu dibedakan antara alasan yang wajib tersedia sebagai dasar pertanggungjawaban kekuasaan dan seluruh detail pertimbangan politik yang wajib diumumkan kepada publik. Yang pertama merupakan tuntutan negara hukum. Yang kedua dapat bergantung pada karakter jabatan dan kebutuhan pemerintahan.

Dengan demikian sekalipun Presiden memiliki keleluasaan dalam menentukan Menteri, alasan yang digunakan berdasarkan Pasal 24 ayat (2) huruf e semestinya tetap dapat dipertanggungjawabkan sebagai alasan yang berhubungan dengan penggunaan kewenangan.

3.4.7. Parameter proporsionalitas

Proporsionalitas juga dapat digunakan sebagai parameter pelengkap, tetapi penerapannya harus dilakukan secara hati-hati. Pemberhentian Menteri tidak dapat disamakan dengan sanksi administratif terhadap pegawai. Presiden tidak harus selalu memilih tindakan yang paling ringan karena Menteri merupakan bagian dari kabinet yang berada dalam hubungan politik dengan Presiden.

Namun proporsionalitas tetap dapat digunakan untuk melihat hubungan antara keadaan yang menjadi alasan dengan beratnya tindakan yang diambil. Pertanyaan yang dapat diajukan bukan semata-mata "apakah Menteri dirugikan?", melainkan apakah pemberhentian tersebut mempunyai hubungan yang wajar dengan tujuan pemerintahan yang hendak dicapai.

Dengan demikian, kerugian atau dampak terhadap Menteri merupakan bagian dari pertimbangan, tetapi bukan ukuran tunggal mengenai sah atau tidaknya pemberhentian.

3.5. Tidak Adanya Pemberitahuan Sebelumnya Bukan Parameter Utama Keabsahan

Persoalan pemberitahuan kepada Menteri sebelum pemberhentian perlu ditempatkan secara proporsional.

Dalam hubungan kerja biasa, pemberitahuan sebelumnya dapat mempunyai konsekuensi hukum tertentu. Namun, Menteri merupakan jabatan politik yang secara konstitusional diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. UU Kementerian Negara tidak menetapkan mekanisme notice period seperti hubungan kerja pada umumnya. Karena itu, tidak tepat jika ketiadaan pemberitahuan sebelumnya langsung dijadikan ukuran bahwa pemberhentian tidak sah. Akan tetapi keadaan tersebut dapat menjadi bagian dari pertanyaan mengenai prosedur, rasionalitas, dan akuntabilitas penggunaan kewenangan, terutama apabila terdapat persoalan lain yang menunjukkan bahwa kewenangan digunakan tanpa dasar yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian pemberitahuan bukan parameter utama yang menentukan sah atau tidaknya "alasan lain". Parameter utamanya tetap terletak pada substansi alasan dan batas kewenangan Presiden. Perbedaan tersebut penting agar penelitian tidak bergeser menjadi sengketa mengenai perlakuan personal terhadap Menteri. Fokus penelitian tetap pada norma dan pembatasan kewenangan.

3.6. Konstruksi Parameter "Alasan Lain" sebagai Batas Kewenangan Presiden

Berdasarkan uraian sebelumnya, frasa "alasan lain" dapat dikonstruksikan sebagai norma terbuka yang mempunyai batas bertingkat.

Pertama, alasan harus berada dalam lingkup kewenangan Presiden untuk memberhentikan Menteri.

Kedua, alasan harus mempunyai hubungan dengan tujuan pemberian kewenangan, yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden.

Ketiga, alasan harus relevan dengan jabatan dan fungsi Menteri.

Keempat, harus terdapat hubungan rasional antara keadaan yang dijadikan alasan dengan tindakan pemberhentian.

Kelima, alasan tersebut tidak boleh digunakan untuk menyimpangkan tujuan kewenangan atau bertindak sewenang-wenang.

Keenam, penggunaan alasan harus tetap dapat ditempatkan dalam kerangka akuntabilitas pemerintahan.

Ketujuh, dampak pemberhentian dapat dipertimbangkan melalui prinsip proporsionalitas, tanpa mengubah jabatan Menteri menjadi hubungan kerja biasa.

Parameter tersebut dapat diringkas sebagai berikut:

Parameter	Ukuran yang dicari
Sumber kewenangan	Apakah alasan masih berada dalam ruang kewenangan Presiden?
Tujuan	Apakah alasan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan?
Relevansi	Apakah alasan berkaitan dengan jabatan/fungsi Menteri?
Rasionalitas	Apakah terdapat hubungan masuk akal antara alasan dan pemberhentian?
Larangan kesewenang-wenangan	Apakah kewenangan digunakan untuk tujuan yang menyimpang?
Akuntabilitas	Apakah alasan dapat dipertanggungjawabkan sebagai dasar penggunaan kewenangan?
Proporsionalitas	Apakah tindakan pemberhentian mempunyai hubungan wajar dengan keadaan yang dijadikan alasan?

Dari konstruksi tersebut terlihat bahwa "alasan lain" tidak perlu diubah menjadi daftar tertutup untuk dapat dibatasi. Yang diperlukan adalah parameter yang mengendalikan cara Presiden menentukan dan menggunakan alasan tersebut. Hal ini sekaligus menjaga keseimbangan antara dua kepentingan.

Di satu sisi Presiden tetap membutuhkan keleluasaan untuk mengubah susunan kabinet. Di sisi lain, keleluasaan tersebut tidak boleh berubah menjadi kekuasaan yang sepenuhnya menentukan sendiri ukuran legalitas tindakannya. Dengan kata lain penelitian ini tidak menghendaki agar setiap pemberhentian Menteri harus terlebih dahulu dibuktikan melalui pelanggaran hukum. Hal tersebut justru akan menghilangkan karakter politik jabatan Menteri. Yang diperlukan adalah batas terhadap alasan, bukan penghapusan ruang politik Presiden.

Karena itu, parameter yang ditawarkan bukanlah:

"Menteri hanya dapat diberhentikan apabila melakukan pelanggaran."

Parameter tersebut terlalu sempit dan tidak sesuai dengan desain sistem presidensial.

Parameter yang lebih tepat adalah:

"Menteri dapat diberhentikan berdasarkan alasan lain yang ditentukan Presiden sepanjang alasan tersebut masih berada dalam lingkup kewenangan, mempunyai hubungan dengan tujuan penyelenggaraan pemerintahan, relevan dengan kedudukan Menteri, rasional, tidak menyimpang dari tujuan kewenangan, dan dapat dipertanggungjawabkan."

Konstruksi tersebut memungkinkan Presiden tetap mempunyai ruang politik, tetapi ruang tersebut tidak berubah menjadi ruang tanpa hukum.

3.7. Rekonstruksi Pemaknaan "Alasan Lain"

Persoalan utama Pasal 24 ayat (2) huruf e sebenarnya bukan pada keberadaan kata "lain", tetapi pada hubungan antara kata "lain" dan frasa "ditetapkan oleh Presiden". Kata "lain" menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menyadari kemungkinan adanya keadaan di luar empat alasan yang telah disebutkan sebelumnya. Sementara itu, frasa "ditetapkan oleh Presiden" menunjukkan bahwa Presiden diberikan ruang untuk menentukan keberadaan alasan tersebut.

Namun, kedua frasa tersebut tidak dapat dipahami secara terpisah dari prinsip negara hukum.

"Lain" tidak berarti apa saja.

"Ditetapkan oleh Presiden" tidak berarti semata-mata karena Presiden menghendakinya.

Makna yang lebih tepat adalah bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk menentukan alasan di luar kategori huruf a sampai dengan huruf d sepanjang alasan tersebut masih berada dalam lingkup tujuan dan batas kewenangan pemberhentian Menteri. Dengan pemaknaan demikian Pasal 24 ayat (2) huruf e tetap mempunyai fungsi fleksibilitas tanpa kehilangan fungsi pembatasannya.

Di sinilah letak pentingnya penafsiran sistematis. Pasal 24 tidak boleh dibaca hanya dari huruf e secara terpisah. Huruf e harus dibaca bersama dengan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden, prinsip negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3), serta keseluruhan konstruksi UU Kementerian Negara. Penafsiran semacam itu menghasilkan batas yang tidak selalu berbentuk angka atau daftar tertutup, tetapi berbentuk standar hukum. Standar tersebut memungkinkan hukum tetap memberikan ruang bagi perkembangan pemerintahan, sekaligus mencegah Presiden menjadi satu-satunya pihak yang menentukan apakah suatu alasan merupakan alasan yang sah.

Dengan demikian, problem Pasal 24 ayat (2) huruf e bukan semata-mata kekurangan prosedural. Persoalannya adalah ketidakjelasan parameter substantif terhadap kewenangan menentukan alasan pemberhentian. Jika dibiarkan tanpa parameter, norma terbuka tersebut berpotensi menghasilkan keadaan ketika hampir setiap alasan dapat dimasukkan ke dalam kategori "alasan lain". Dalam kondisi demikian, kepastian hukum menjadi lemah karena batas kewenangan tidak lagi ditentukan oleh hukum, melainkan oleh penilaian subjektif pemegang kewenangan.

Sebaliknya apabila frasa tersebut ditafsirkan berdasarkan parameter sumber kewenangan, tujuan, relevansi, rasionalitas, larangan kesewenang-wenangan, akuntabilitas, dan proporsionalitas, maka ruang politik Presiden tetap terjaga tetapi berada dalam koridor negara hukum.

4. Kesimpulan

Kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri merupakan kewenangan konstitusional yang secara tegas diberikan oleh Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan tersebut mempunyai karakter prerogatif dan berkaitan erat dengan sistem pemerintahan presidensial, sehingga Presiden harus tetap mempunyai keleluasaan dalam menentukan komposisi kabinet. Namun karakter prerogatif tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan tanpa batas. Dalam negara hukum, kewenangan pemerintahan harus tetap ditempatkan dalam batas hukum. Hal tersebut mencakup bukan hanya pertanyaan mengenai sumber kewenangan, tetapi juga tujuan dan batas penggunaannya. Pasal 24 ayat (2) huruf e UU Kementerian Negara yang memberikan kewenangan pemberhentian Menteri karena "alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden" merupakan norma terbuka. Keberadaan norma terbuka dapat dibenarkan karena pemerintahan membutuhkan fleksibilitas dan tidak seluruh keadaan dapat diprediksi oleh pembentuk undang-undang. Akan tetapi, norma terbuka tidak dapat dimaknai sebagai kewenangan tanpa batas. "Alasan lain" harus dibatasi melalui beberapa parameter, yaitu: sumber kewenangan; tujuan kewenangan; relevansi dengan kedudukan dan fungsi Menteri; rasionalitas hubungan antara alasan dan pemberhentian; larangan kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kewenangan; akuntabilitas; serta proporsionalitas sebagai parameter pelengkap. Dengan demikian suatu alasan tidak otomatis menjadi alasan yang dibenarkan hukum hanya karena ditetapkan oleh Presiden. Frasa "ditetapkan oleh Presiden" harus dipahami sebagai ruang bagi Presiden untuk menentukan alasan dalam batas kewenangan yang diberikan hukum, bukan sebagai kewenangan untuk menentukan sendiri apa yang menjadi batas kewenangannya. Konstruksi tersebut

memungkinkan dua prinsip berjalan secara bersamaan: Presiden tetap mempunyai keleluasaan politik untuk mengatur kabinet, tetapi keleluasaan tersebut tidak terlepas dari prinsip negara hukum. Dengan demikian, pembatasan terhadap "alasan lain" bukan dimaksudkan untuk menghilangkan prerogatif Presiden, melainkan untuk memastikan bahwa prerogatif tersebut tetap merupakan kewenangan konstitusional dan bukan berubah menjadi kekuasaan personal.

Reference

1. Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
2. Sumadi, Ahmad Fadlil. 2011. "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8, No. 6 (Desember): 849–850.
3. Triningsih, Anna dan Nuzul Qur'aini Mardiyah. 2017. "Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14, No. 4 (Desember): 781.
4. Asshiddiqie, Jimly. 2005. "Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional." *Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 28.
5. Butt, Simon. 2015. "The Constitutional Court and Democracy in Indonesia." *Constitutional Review*, Vol. 1, No. 1.
6. Fitria, Fitria. 2012. "Prinsip Negara Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 9, No. 3.
7. Isra, Saldi. 2010. "Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 6.
8. Mahfud MD, Moh. 2009. "Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3.
9. Manan, Bagir. 2003. "Lembaga Kepresidenan." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 10, No. 23.
10. Marzuki, Peter Mahmud. 2016. "Penelitian Hukum." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 46, No. 1.
11. Muntoha. 2009. "Demokrasi dan Negara Hukum." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. 3.
12. Nggilu, Novendri M. 2014. "Hukum Tata Negara Darurat dalam Perspektif Negara Hukum." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 2.
13. Prayudi, G. 2018. "Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial." *Jurnal Politica*, Vol. 9, No. 2.
14. Siahaan, Maruarar. 2011. "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4.
15. Thaib, Dahlan. 2009. "Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. 1.