

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan yang kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat, maka dibutuhkan arah hukum untuk mencapai kedaulatan tersebut. Politik hukum Indonesia sesungguhnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup> Sistem pemerintahan di Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Dalam menjalankan pemerintahan negara kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan kekuasaan dan tanggung jawab berada di tangan Presiden. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis.

Presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) dan sekaligus sebagai kepala negara (*chief of state*) menyebabkan adanya rentang kekuasaan Presiden tidak hanya pada kekuasaan eksekutif tetapi juga menyentuh ranah kekuasaan lainnya.<sup>2</sup> Menurut CF Strong menyatakan bahwa kekuasaan Presiden mencakup kekuasaan diplomatik, kekuasaan administratif, kekuasaan militer, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan

---

<sup>1</sup> H. Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Persada, hlm 22.

<sup>2</sup> Saldi Isra, 2021, *Lembaga Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 196.

legislatif.<sup>3</sup> Berdasarkan hal tersebut Presiden memiliki pengaruh yang sangat besar dalam menjalankan sistem pemerintahan suatu negara.

Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan dibantu oleh menteri-menterinya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 Angka (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) yang berbunyi “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”. Adapun tugas menteri berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Kementerian Negara) adalah menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.<sup>4</sup>

Adanya menteri-menteri dalam membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan tentu adanya pembagian tugas dan pembatasan kekuasaan. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan konstitusionalisme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasi kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak bertindak sewenang-wenang dan korup.<sup>5</sup> Lord Acton berpendapat, bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan tersebut, oleh karena itu

---

<sup>3</sup> CF Strong, 1975, *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidwick & Jackson Ltd., London, hlm. 213.

<sup>4</sup> May Lim Charity. 2016. *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Irony Practices Of The Double Duty In The Indonesian State System)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 01, hlm. 5.

<sup>5</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 12.

manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas akan menyalahgunakannya secara tak terbatas juga.<sup>6</sup>

Menteri dalam menjalankan tugasnya dapat dibantu oleh wakil menteri. Dalam Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara menyebutkan, bahwa “dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu”. Berdasarkan penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara, bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet.<sup>7</sup>

Pada saat sekarang masih banyak kita melihat bahwa pejabat negara dalam jabatannya masih aktif dalam melakukan rangkap jabatan khususnya seperti menteri dan wakil menteri. Hal seperti ini sudah seringkali terjadi di pemerintahan sebelumnya dan sudah menjadi rahasia umum bagi masyarakat. Apabila hal ini terus dilakukan maka akan menjadi hal yang biasa saja dikalangan elit politik untuk melakukan rangkap jabatan. Dalam Pasal 23 Angka (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. Pejabat negara lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. Pemimpin organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan / atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

---

<sup>6</sup> Lord Acton, *Letter to Bishop Mandell*, (Creighton, 1887), dikutip Miriam Budiarmo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Gramedia, Jakarta, hlm. 107.

<sup>7</sup> Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Menteri dalam menjalankan tugasnya sangat berpengaruh besar terhadap suatu pemerintahan. Pengaruh yang sangat besar tersebut sangat rentan disalahgunakan kekuasaannya. Adapun contoh kasus yang bisa dijadikan acuan yaitu pada pemerintahan Presiden Jokowi Kabinet Indonesia Maju telah terjadi rangkap jabatan yang dilakukan oleh beberapa menteri seperti Prabowo Subianto yang menjabat sebagai Menteri Pertahanan dan Ketua Umum Partai Gerindra, Airlangga Hartato sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Ketua Umum DPP Partai Golkar, Erick Thohir sebagai Menteri BUMN dan Ketua Umum PSSI serta Zulkifli Hasan sebagai Menteri Perdagangan dan Ketua Umum PAN.<sup>8</sup>

Rangkap jabatan menteri juga terjadi pada wakil menteri, yang mana keberadaan pejabat tersebut juga menjabat pada perusahaan milik negara. Contoh kasus wakil menteri yang rangkap jabatan seperti Rosan P Roeslani yang menjabat sebagai Wakil Menteri BUMN dan sebagai Komisaris PT Pertamina, selain itu ada juga Suahasil Nazara sebagai Wakil Menteri Keuangan dan sebagai Komisaris PT PLN. Mengenai polemik rangkap jabatan juga terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019 yang melakukan pengujian terhadap Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara terkait polemik jabatan wakil menteri.

---

<sup>8</sup> Agatha Vidya Nariswari, Suara.com, *10 Menteri Jokowi yang Rangkap Jabatan, Bukan Cuma Erick Thohir dan Zainudin Amali*, Diakses Dari <https://www.suara.com/news/2023/02/18/132404/10-menteri-jokowi-yang-rangkap-jabatan-bukan-cuma-erick-thohir-dan-zainudin-amali>, Pada tanggal 15 Juli 2023, jam 12.40 WIB

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019 menjelaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Kementerian Negara terkait larangan rangkap jabatan bagi menteri juga berlaku bagi wakil menteri. Namun setelah keluarnya putusan tersebut, tetap terdapat beberapa wakil menteri yang melakukan rangkap jabatan.

Mengenai rangkap jabatan yang dilakukan oleh menteri maupun wakil menteri tentu secara jelas melanggar aturan yang telah ada. Menurut Seknas Fitrah, rangkap jabatan sering dianggap sebagai sumber *legal* harta tidak wajar para pejabat. Dalam contoh kasus di Kementerian keuangan terdapat 39 pejabat yang merangkap jabatan dalam perusahaan milik negara. Berdasarkan data Ombudsman, pada tahun 2019 terdapat 397 ASN dan aparat lainnya yang merangkap sebagai komisaris di BUMN dan 167 komisaris di anak perusahaan BUMN.<sup>9</sup>

Presiden terpilih Joko Widodo pada periode pertama berpendapat, bahwa mereka yang mengisi posisi menteri dalam kabinet pemerintahannya bersama Wakil Presiden Jusuf Kalla tidak boleh merangkap jabatan dalam struktural partai politik. Dalam berkeyakinan bahwa rangkap jabatan dapat membuat kerja menteri tidak fokus.<sup>10</sup> Namun, pada periode kedua masa pemerintahan Presiden Joko Widodo memberikan sejumlah penjelasan terkait

---

<sup>9</sup> Charles Simabura, *ASN dan Rangkap Jabatan*, diakses dari <https://mediaindonesia.com/opini/575565/asn-dan-rangkap-jabatan> , pada tanggal 21 Juli 2023, Pukul 20.00 WIB.

<sup>10</sup> Fabian Januarius Kuwado, Kompas.Com, *Jokowi Tegaskan Menterinya Tak Boleh Rangkap Jabatan*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/26/13123511/Jokowi.Tegaskan.Menterinya.Tak.Boleh.Rangkap.Jabatan>, Pada tanggal 3 Mei 2024, Pukul 19.00 WIB.

dengan pertanyaan menyangkut Kabinet Indonesia Maju, bahwa berdasarkan periode pertama baik ketua maupun yang bukan ketua partai yang paling penting adalah bisa membagi waktu dan ternyata juga tidak ada masalah, kata Presiden Jokowi seraya menambahkan, dari pengalaman itulah dirinya memutuskan bahwa baik ketua partai maupun yang ada di struktur partai bisa merangkap jabatan.<sup>11</sup> Berdasarkan pernyataan Presiden Joko Widodo adanya ketidaksinambungan dalam menentukan arah kebijakan dan tidak sesuai peraturan perundang-undangan terutama dalam rangkap jabatan Menteri.

Menurut Charles Simabura, perlu adanya ketegasan regulasi mengenai rangkap jabatan menteri dan wakil menteri, karena belajar dari berbagai kelemahan yang ada, maka sepatutnya dilakukan penegasan dan penataan mengenai rangkap jabatan dan rangkap penghasilan.<sup>12</sup> Adanya rangkap jabatan yang dilakukan oleh wakil menteri dapat menimbulkan banyak pertanyaan dan menjadi perhatian terhadap pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemikiran mengenai larangan rangkap jabatan yang dilakukan oleh wakil menteri, penulis menggunakan pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi dasar, etika politik, serta dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan politik, baik secara ilmu

---

<sup>11</sup> Sekretaris Kabinet Republik Indonesia, Setkab.go.id, *Menteri Boleh Rangkap Jabatan Parpol, Presiden Jokowi: Pendidikan Tinggi di Bawah Kemendikbud*, diakses dari <https://setkab.go.id/menteri-boleh-rangkap-jabatan-parpol-presiden-jokowi-pendidikan-tinggi-di-bawah-kemendikbud/> , Pada tanggal 3 Mei 2024, Pukul 19.15 WIB.

<sup>12</sup> Charles Simabura, *ASN dan Rangkap Jabatan*, diakses dari <https://mediaindonesia.com/opini/575565/asn-dan-rangkap-jabatan> , pada tanggal 21 Juli 2023, Pukul 20.00 WIB.

pengetahuan maupun tentang tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, efektif, efisien, dan bertanggung jawab.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai **“Rangkap Jabatan Wakil Menteri Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019”** dengan pertimbangan-pertimbangan hukum yang ada dan juga perspektif dalam ilmu pemerintahan, perspektif dalam etika politik, dan pembagian-pembagian jabatan publik terhadap para pemimpin organisasi partai politik dalam hal perangkapan jabatan yang dilakukannya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya, penulis merumuskan dua rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan rangkap jabatan wakil menteri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019?
2. Bagaimana implikasi hukum rangkap jabatan wakil menteri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dipaparkan penulis, adapun tujuan yang diharapkan tercapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan rangkap jabatan bagi wakil menteri pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019?

2. Untuk mengetahui implikasi hukum rangkap jabatan menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Nilai dari sebuah penelitian pada umumnya tidak hanya ditentukan oleh metodologinya saja, melainkan adanya manfaat dari sebuah penelitian baik untuk masyarakat maupun untuk penulis sendiri. Manfaat penelitian pada umumnya terdiri dari dua kategori, yaitu adanya manfaat teoritis/akademik dan praktis atau pragmatis.<sup>13</sup>

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi dan sumbangan pemikiran untuk menambah pengetahuan terutama dalam Hukum Tata Negara mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan kelembagaan negara khususnya dalam lingkungan Kementerian Negara dalam hal perangkapan jabatan yang dilakukannya.
2. Secara praktis, merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum dan selanjutnya diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan kepada setiap pihak dari setiap kalangan, baik penegak hukum, akademisi, peneliti-peneliti selanjutnya, maupun masyarakat yang memberikan perhatian yang khusus kepada bidang Hukum Tata Negara khususnya pada masalah-masalah kelembagaan negara di dalam kementerian yaitu perangkapan jabatan yang dilakukan oleh wakil menteri.

---

<sup>13</sup> Widodo, 2017, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, PT Raja Grafindo, Jakarta, hlm.34.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian menjadi sarana dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Sebagai suatu penelitian ilmiah yang dapat dipercaya kebenarannya, maka penulisan skripsi ini harus menggunakan metode yang tepat. Metode penelitian yang digunakan penulis sebagai berikut:

### 1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang penulis gunakan berupa pendekatan yuridis normatif, dimana pendekatan penelitian akan menggunakan kajian kepustakaan. Penelitian ini bertumpu pada sumber data primer dan data sekunder. Penelitian ini membutuhkan banyak rujukan dari berbagai sumber buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan rangkap jabatan menteri. Adapun pendekatan yuridis normatif pada penelitian ini terbagi atas:<sup>14</sup>

#### a. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*The Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi topik penelitian penulis.

#### b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan untuk menelaah kasus dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus yang dimaksud merupakan putusan pengadilan yang berkekuatan tetap atau *inkracht*. Kajian pokok dalam

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2024, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 134.

Pendekatan kasus disebut *ratio decidendi* atau *reasoning* dari hakim hingga sampai pada putusan.

c. Pendekatan Analisis Konsep Hukum (*Analytical & Conceptual Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam perkembangan ilmu hukum, yang merujuk pada prinsip-prinsip hukum.

d. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah hukum dilakukan dalam kerangka sejarah perkembangan pemerintahan dari waktu ke waktu dalam menyelenggarakan pemerintahan, serta memahami perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu.

e. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan cara membandingkan aturan negara dengan satu negara lain. Fungsi dari pendekatan komparatif ini untuk mendapatkan persamaan dan perbedaan diantara undang-undang tersebut. Hasil dari perbandingan tersebut peneliti akan mampu memperoleh gambaran terkait perbandingan putusan antara suatu negara dengan negara lain dalam kasus yang sama.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis karena diharapkan dapat diperoleh gambaran lengkap dan menyeluruh mengenai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perspektif yang muncul

dalam objek penelitian. Dengan demikian diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai permasalahan rangkap jabatan wakil menteri dilihat berdasarkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019.

### 3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder. Adapun sumber jenis data sekunder sebagai berikut:

#### a. Bahan hukum primer

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan hakim yang berkaitan :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- 3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.
- 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri.

7) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019.

b. Bahan hukum sekunder

Yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang terdiri dari:

- 1) Literatur yang terkait dengan objek penelitian.
- 2) Pendapat para ahli dan teori hukum.
- 3) Hasil penelitian-penelitian sebelumnya.

c. Bahan hukum tersier

Yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk terkait penjelasan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang bersumber dari kamus hukum, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan yaitu mengumpulkan berbagai data dengan penelusuran peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli serta bahan pustaka yang bersumber dari berbagai buku, penelitian dan karya ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

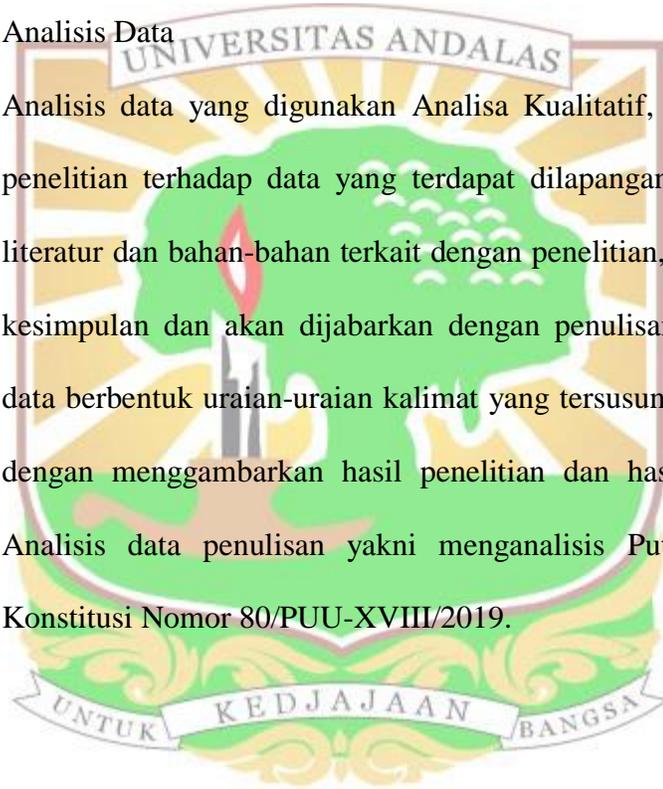
## 5. Pengolahan dan Analisis Data

### a. Pengolahan data

Data yang telah di dapatkan dari hasil pengumpulan data akan dilakukan pengolahan terlebih dahulu dengan tujuan untuk mengetahui apakah data yang sudah dikumpulkan tersebut sudah lengkap atau belum dan disusun secara sistematis.

### b. Analisis Data

Analisis data yang digunakan Analisa Kualitatif, yakni melakukan penelitian terhadap data yang terdapat dilapangan dengan bantuan literatur dan bahan-bahan terkait dengan penelitian, kemudian ditarik kesimpulan dan akan dijabarkan dengan penulisan deskriptif yaitu data berbentuk uraian-uraian kalimat yang tersusun secara sistematis dengan menggambarkan hasil penelitian dan hasil pembahasan.<sup>15</sup> Analisis data penulisan yakni menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019.



---

<sup>15</sup> Amiruddin dan Asikin, 2018, Zainal, *Pengaturan Metode Penelitian Hukum* Raja Grafindo Persada, hlm. 74.