

**ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP JABATAN
PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN MENTERI NEGARA
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:

RIYANDA IRFAN MAULANA

1706200350



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

MEDAN

2023



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
http://fahum.umsu.ac.id fahum@umsu.ac.id umsumedan umsumedan umsumedan umsumedan



BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI
MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu tanggal 10 Mei 2023 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : RIYANDA IRFAN MAULANA
NPM : 1706200350
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP
JABATAN PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN
MENTERI NEGARA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA

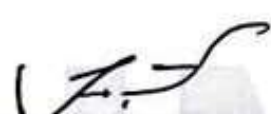
Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan predikat Lebih Baik
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, S.H., M.Hum.
2. M. SYUKRAN YAMIN LUBIS, S.H., CN., M.Kn.
3. GUNTUR RAMBEY., S.H., M.H.

1. 

2. 

3. 



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

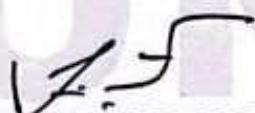
NAMA : RIYANDA IRFAN MAULANA
NPM : 1706200350
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP JABATAN PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN MENTERI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

PENDAFTARAN : Tanggal, 14 April 2023


Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar: HUKUM TATA NEGARA

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING


GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H.
NIDN : 0113087101

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJLIS PEMBIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/II/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : RIYANDA IRFAN MAULANA
NPM : 1706200350
PRODI/BAGIAN : HUKUM/ HUKUM TATA NEGARA
JUDULSKRIPSI : ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP
JABATAN PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN
MENTERI NEGARA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA

**DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI**

Medan, April 2023

DOSEN PEMBIMBING

GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H
NIDN : 0113087101

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama Mahasiswa : RIYANDA IRFAN MAULANA
NPM : 1706200350
Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
Judul Skripsi : ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP JABATAN PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN MENTERI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
Pembimbing : GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
01/02/2023	Penerapan Skripsi	Ch
04/02/2023	Perbaikan Paragraf	Ch
13/02/2023	Perbaikan kembali	Ch
17/02/2023	Perbaikan BAB II	Ch
20/02/2023	Perbaikan kembali	Ch
24/04/2023	Perbaikan BAB III	Ch
27/04/2023	Perbaikan kembali	Ch
06/03/2023	Perbaikan kembali	Ch
10/03/2023	Perbaikan kembali	Ch
05/04/2023	Batas Bab	Ch
	Ace diproses dan dirapikan	Ch

Diketahui,

DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJLIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahumsumedan](#) [umsu.sumedan](#) [umsu.sumedan](#) [umsu.sumedan](#) [umsu.sumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : RIYANDA IRFAN MAULANA
NPM : 1706200350
Program : Strata-I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : **ANALISIS KONFLIK KEPENTINGAN RANGKAP JABATAN PIMPINAN PARTAI POLITIK DENGAN MENTERI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis, secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari data-data dari skripsi ini merupakan hasil Plagiat atau merupakan hasil karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Saya yang menyatakan

RIYANDA IRFAN MAULANA

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **“Analisis Konflik Kepentingan Rangkap Jabatan Pimpinan Partai Politik Dengan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**. Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H.,M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.
3. Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Guntur Rambey, S.H., M.H. selaku pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai dan penguji Bapak Dr. Surya Perdana, S.H., M.Hum.
4. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas

Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

5. Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Ayahanda M. Ali Suryadin dan Ibunda Enita selaku orang tua penulis yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini, yang penuh ketabahan selalu mendapampingi dan memotivasi juga atas doa dukungan yang tiada henti untuk menyelesaikan skripsi ini.
6. Terima kasih untuk *support system* saya Rahmad Setyawan, Surya Adrian, Raissa Elvina, dan Syavira Azzahra atas dukungannya selama ini.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini masih banyak kekurangan. Untuk itu saran dan kritik yang bersifat membangun diharapkan untuk melengkapi kekurangan yang ada pada skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat khususnya bagi penulis dan bagi pembaca umumnya.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Medan, 04 April 2023
Hormat Saya
Penulis

RIYANDA IREAN MAULANA
1706200350

ABSTRAK

Analisis Konflik Kepentingan Rangkap Jabatan Pimpinan Partai Politik Dengan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Riyanda Irfan Maulana

Jabatan menteri mempunyai kewenangan yang sangat rentan untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*). Namun sangat disayangkan di Indonesia saat ini ada suatu problematika terhadap jabatan menteri salah satunya perihal rangkap jabatan pimpinan partai politik yang menjabat sebagai Menteri negara. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kedudukan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengaturan rangkap jabatan sebagai pejabat negara dan konsekuensi hukum terhadap menteri negara sebagai pimpinan partai politik dalam struktur kabinet di Indonesia.

Jenis dan pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis normative dengan sifat penelitian deskriptif, yang menggunakan data hukum Islam dan data sekunder. Data diperoleh dengan cara menganalisis studi kepustakaan. Kemudian, data diolah dengan menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa kedudukan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu merujuk pada desain ketatanegaraan, kedudukan dan peran menteri dikonstruksikan tersendiri dalam Pasal 17 BAB V UUD 1945 mengenai Kementerian Negara. pengaturan rangkap jabatan sebagai pejabat negara yakni diaturnya larangan tentang rangkap jabatan dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara untuk mencegah terjadinya terjadinya. Mengenai menteri yang merangkap jabatan di partai politik, di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara tidak disebutkan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai anggota partai politik. Tetapi jika ditelaah isi dalam Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang salah satunya berbunyi, “pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”, yang mana partai politik termasuk organisasi yang salah satu pendapatannya. Seperti yang tertuang dalam Pasal 34 UU No 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. konsekuensi hukum terhadap menteri negara sebagai pimpinan partai politik dalam struktur kabinet di Indonesia yaitu akan memunculkan *potential conflict of interest*, yaitu suatu konflik kepentingan yang belum terjadi, tetapi secara potensial suatu saat akan terjadi. Hal ini misalnya dapat dibuktikan dengan situasi pada suatu saat, apakah kunjungan seorang menteri dalam kampanye atau pertemuan parpol bisa dibedakan sebagai ketua umum atau pengurus parpol. Selain itu, rangkap jabatan menteri tentu saja akan mengurangi konsentrasi dan komitmen untuk menjamin terlaksananya kontrak kinerja dan pakta integritas yang sudah ditandatangani para menteri karena beban yang juga harus ditanggung untuk memajukan program parpol.

Kata Kunci: Menteri, Partai Politik, Rangkap Jabatan.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	5
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian.....	7
C. Definisi Operasional.....	7
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian.....	12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	13
2. Sifat Penelitian	13
3. Sumber Data.....	14
4. Alat Pengumpul Data	15
5. Analisis Data	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Partai Politik.....	17
B. Rangkap Jabatan.....	22
C. Konflik Kepentingan	33
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	37
A. Kedudukan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia...	37
B. Pengaturan Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara	45

C. Konsekuensi Hukum Terhadap Menteri Negara Sebagai Pimpinan Partai Politik Dalam Struktur Kabinet Di Indonesia	56
DAFTAR ISI	
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	72
A. Kesimpulan	72
B. Saran	73
DAFTAR PUSTAKA	iv

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum yang harus dibangun adalah bertujuan untuk mengakhiri suatu tatanan sosial yang tidak adil dan yang menindas hak-hak asasi. 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 1945.¹ Oleh karena itu maka segala suatu tindakan yang diambil baik pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat harus selaras dengan peraturan yang ada. Bentuk dari negara hukum pastinya dijamin oleh konstitusi untuk mencapai tujuan hukum yakni, kepastian hukum.

Konsep negara hukum memiliki arti adanya pengakuan kepada prinsip supremasi hukum dan konstitusi, penerapan terhadap prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam undang-undang dasar, terjaminnya hak asasi manusia yang termuat dalam undang-undang dasar, memiliki prinsip peradilan yang bersifat bebas dan tidak memihak dan menjamin persamaan kedudukan setiap warga negara mata hukum, serta terjaminnya keadilan bagi setiap orang termasuk kepada penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) oleh pihak yang berkuasa.²

Indonesia selain menganut sistem negara hukum, juga menerapkan sistem pemerintahan presidensial, yang artinya presiden sebagai kepala negara juga

¹ H. Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Persada, halaman 22.

² *Ibid.*, halaman 32.

berperan sebagai kepala pemerintahan. Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan dibantu oleh menteri-menterinya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (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.³

Peran menteri dalam menyelenggarakan pemerintahan berperan sangat besar. Karena itulah para menteri yang dipilih dituntut untuk mempunyai sifat yang disiplin, jujur, dan bertanggungjawab atas jabatan tersebut. Jabatan menteri mempunyai kewenangan yang sangat rentan untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*). Namun sangat disayangkan di Indonesia saat ini ada suatu problematika terhadap jabatan menteri, sehingga dari hal tersebut sangat menarik untuk dikaji karena adanya rangkap jabatan di jajaran kementerian yang dipilih dari ketua umum partai politik.⁴

Sebagaimana diketahui bahwa eksistensi pengaturan larangan rangkap jabatan diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Kementerian Negara, yang menyatakan bahwa seorang 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

³ 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, halaman 5.

⁴ *Ibid.*, halaman 6.

- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dimana terkait sumber dana menyebutkan secara tegas bahwa partai politik mendapat sumber dana yang dibiayai oleh APBN/APBD negara. Artinya, partai politik adalah organisasi yang dibiayai oleh negara. Sehingga ketentuan larangan rangkap jabatan yang terdapat dalam Pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Tentang Kementerian Negara terpenuhi. Sehingga secara tersirat walaupun dalam Pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Kementerian Negara tidak mencantumkan secara tegas bahwa ketua pimpinan organisasi yang dimaksud adalah organisasi partai politik, akan tetapi pimpinan organisasi tersebut salah satunya ialah partai politik. Dikarenakan salah satu sumber dana partai politik dari APBN/APBD.

Rangkap jabatan akan rentan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Lord Acton berpendapat tentang teori kekuasaan, yakni "*Power tends to corrupt, and absolut power corrupts absolutely*" bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) atau berlebih cenderung akan disalahgunakan. Artinya, kekuasaan bersifat cenderung orang akan melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini menunjukkan kecenderungan ketika memiliki posisi jabatan menteri dan merangkap sebagai ketua umum partai politik akan rawan terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*), rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan rawan terjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

Secara perspektif Islam, sebuah jabatan merupakan amanah yang wajib dijalankan oleh seseorang umat yang memikulnya tanpa ada sedikitpun kecurangan ataupun siasat dalam menjalankan jabatan tersebut. Hal ini sesuai dengan Surah Al-Ahzab Ayat 72 yang berbunyi sebagai berikut:

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ
يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا

Artinya: “Sesungguhnya kami telah mengemukakan amanat kepada langit, bumi dan gunung-gunung, maka semuanya enggan untuk memikul amanat itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, dan dipikullah amanat itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu amat zalim dan amat bodoh”.

Lebih lanjut, perihal rangkap jabatan juga telah dijelaskan di dalam Hadist Bukhari dari Abu Hurairah RA yang memperingatkan mengenai rangkap jabatan yakni, sebagai berikut:

وعن أبي هريرة أن رسول الله ﷺ قال: إنكم ستحرصون على الإمارة، وستكون ندامة يوم القيامة رواه البخاري

Artinya: 'Sesungguhnya kalian akan berlomba-lomba mendapatkan jabatan, padahal kelak di akhirat akan menjadi sebuah penyesalan ".

Berdasarkan hadist di atas, memang wajar apabila seseorang atau sekelompok orang ingin mendapatkan harta, jabatan, ataupun kedudukan, selama hal tersebut didapatkan dengan cara-cara elegan, fair, dan berlandaskan kepada etika dan moral, serta sesuai dengan keahlian dan profesinya. Apalagi jika orang tersebut bisa dipercaya keamanahannya.

Menteri yang melakukan rangkap jabatan dengan ketua umum partai politik seharusnya tidak diperbolehkan karena memiliki jabatan yang sangat penting di pemerintahan. Apalagi dengan jabatannya menteri membantu presiden

dalam menjalankan pemerintahan. Namun, yang terpenting juga apakah para menteri diamanahi untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sehingga hal ini sangat penting dikaji terkait urgensi larangan rangkap jabatan tersebut. Salah satu contoh kasus konflik kepentingan rangkap jabatan di Tahun 2022 yang dilakukan pimpinan partai politik dapat terlihat dari politisi Raja Juli Antoni yang merupakan pimpinan Partai Solidaritas Indonesia yang diangkat Presiden Republik Indonesia sebagai Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang/Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Atas dasar pijakan tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami kedudukan dan pengaturan menteri negara sebagaimana diatur dalam sistem ketatanegaraan serta konsekuensi hukum bagi pemimpin partai politik yang menjabat sebagai menteri negara. Adapun kemudian penulis, menuangkan penelitian ini ke dalam bentuk skripsi hukum dengan judul: **“Analisis Konflik Kepentingan Rangkap Jabatan Pimpinan Partai Politik Dengan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang digunakan di dalam penelitian ini yakni, sebagai berikut:

- a. Bagaimana kedudukan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
- b. Bagaimana pengaturan rangkap jabatan sebagai pejabat negara?
- c. Bagaimana konsekuensi hukum terhadap menteri negara sebagai pimpinan partai politik dalam struktur kabinet di Indonesia?

2. Faedah Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan mampu memberikan manfaat, baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis:

- 1) Manfaat teoritis yakni di dalam hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman dan perspektif baru kepada para sesama akademisi, mahasiswa dan masyarakat luas mengenai analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 2) Manfaat Praktis yakni dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana baru, sekaligus memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yakni, sebagai berikut:
 - 1) Bagi Pemerintah, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan bahan evaluasi dan upaya pencegahan terhadap konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
 - 2) Bagi Mahasiswa, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat memberikan gambaran dan perspektif terhadap analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
 - 3) Bagi Peneliti Selanjutnya, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi penelitian-penelitian terkait kedepannya mengenai analisis konflik kepentingan rangkap

jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

B. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan rangkap jabatan sebagai pejabat negara;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis konsekuensi hukum terhadap menteri negara sebagai pimpinan partai politik dalam struktur cabinet di Indonesia.

C. Definisi Operasional

Berdasarkan judul yang diangkat di dalam penelitian ini yaitu “Analisis Konflik Kepentingan Rangkap Jabatan Pimpinan Partai Politik Dengan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.”, maka dapat dirumuskan definisi operasionalnya sebagai berikut:

- a. Konflik Kepentingan yaitu hubungan afiliasi antara seorang Penyelenggara Negara yang terlibat dalam Pengadaan Barang dan Jasa dengan calon rekanan atau situasi ketika seorang Penyelenggara Negara hendak mengambil keputusan terkait dengan sebuah lembaga di mana pejabat tersebut memiliki rangkap jabatan di lembaga tersebut adalah contoh-contoh situasi yang sering dihadapi. Situasi tersebut berpotensi berpengaruh pada kualitas keputusan yang diambil oleh Penyelenggara

Negara yang bersangkutan.⁵ Dalam hal ini, konflik kepentingan yang dimaksud ialah konflik kepentingan yang timbul akibat adanya rangkap jabatan seorang pimpinan partai politik yang berkuasa menjadi anggota menteri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

- b. Rangkap Jabatan yaitu kondisi seseorang memegang dua atau lebih jabatan di dalam sebuah pemerintahan atau organisasi.⁶ Dalam hal ini, rangkap jabatan yang dimaksud ialah rangkap jabatan yang dilakukan oleh pemimpin partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- c. Partai Politik menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, Partai Politik yang dimaksud adalah pemimpin partai politik yang memiliki jabatan publik dalam ketatanegaraan Indonesia.
- d. Sistem Ketatanegaraan Indonesia yaitu keseluruhan badan pemerintah dan kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal *Binnenlandsbestuurs* (Pemerintahan Dalam Negeri)

⁵ Admin. (2020). "Mengenal Konflik Kepentingan, Upaya Penting Cegah Tindakan Korupsi". Diakses melalui www.djpb.kemenkeu.go.id, pada 14 Agustus 2022, pukul 19.00 Wib.

⁶ Wila Wahyun. (2020). "Aturan Hukum Soal Rangkap Jabatan di Pemerintahan". Diakses melalui www.hukumonline.com, pada 14 Agustus 2022, pukul 19.39 Wib.

dan *Algemeenstuurs Dients* (Pemerintahan Umum atau Pemerintahan Pusat yang merupakan Korps Pamong Praja).⁷

D. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian merupakan hal yang dilakukan untuk mendeteksi penelitian yang akan diteliti tidak sama dengan penelitian sebelumnya sehingga layak untuk dikaji lebih lanjut. Begitu juga, dengan penelitian penulis yang berjudul: “Analisis Konflik Kepentingan Rangkap Jabatan Pimpinan Partai Politik Dengan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” yang menurut hemat penulis, layak untuk dikaji dan diteliti lebih lanjut. Berdasarkan bahan kepustakaan konvensional ataupun bahan kepustakaan *online*, penulis meyakini bahwa tidak banyak yang mengangkat judul serupa. Namun, tidak menutup kemungkinan ada juga beberapa penelitian terdahulu yang membahas permasalahan serupa sebagaimana berikut:

1. Ahmad Wahyudi, Mahasiswa Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Slam Negeri Alauddin Makassar, Tahun 2020, dengan judul “Problematika Rangkap Jabatan ASN, TNI dan Polri Menjadi Komisararis di Badan Usaha Milik Negara”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menunjukkan hasil penelitian bahwa pertimbangan diangkatnya ASN, TNI dan Polri menjadi komisararis BUMN adalah tidak adanya aturan yang secara eksplisit melarang hal tersebut. Artinya, konflik kepentingan dari rangkap jabatan dimungkinkan tidak akan terjadi. Namun ada beberapa aturan yang dapat dijadikan pertimbangan terakit rangkap jabatan tersebut. Sedangkan

⁷ Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press, halaman 7.

akibat hukum yang ditimbulkan dari diangkatnya ASN, TNI dan Polri sebagai Komisararis di BUMN, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dilanggar, pihak terkait harus diberhentikan atau mengundurkan diri dari jabatannya. Oleh karena itu, pemerintah perlu melihat kembali peraturan-peraturan yang mengizinkan dan melarang rangkap jabatan dan kemudian merevisinya. Apakah rangkap jabatan diperbolehkan atau tidak? Selanjutnya ASN, TNI dan Polri sebagai pejabat publik dan penyelenggara pelayanan publik yang menduduki posisi komisararis BUMN sebaiknya melalui mekanisme yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan.

2. Krisnanda Maya Sandhi, Mahasiswa Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Tahun 2018, dengan judul: “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri Di Partai Politik”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menunjukkan hasil penelitian bahwa pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik dalam perundang-undangan tidak dijelaskan dengan konsep yang jelas. Penelitian ini menyarankan dalam hal pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik, supaya kedepannya diatur dan dijelaskan secara eksplisit ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan dan dapat meningkatkan kinerja Menteri secara maksimal dan Diperlukan perbaikan atau pembaharuan terhadap Undang-undang Kementerian Negara supaya membahas lebih rinci tentang larangan rangkap jabatan Menteri di Partai Politik dan juga perbaikan dari keberadaan partai politik supaya

eksistensi partai tidak hanya terlihat saat pemilu saja, namun juga sebagai wadah aspirasi masyarakat yang tidak mengutamakan kepentingan kelompok.

3. Yamuna Nurafifah, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Fakultas Syariah dan Hukum Jurusan Hukum Publik Islam Program Studi Hukum Tata Negara Surabaya, Tahun 2022, dengan judul: “Rangkap Jabatan Oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset Dan Inovasi Nasional (Brin) Dalam Tinjauan *Fiqh Siyāsah*”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menunjukkan hasil penelitian bahwa pertama, rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN tidak bertentangan dengan larangan rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Berdasarkan argumen, rangkap jabatan oleh menteri dalam Pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN merupakan rangkap jabatan menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional merangkap jabatan *ex-officio* sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN. Wakil ketua dewan pengarah BRIN termasuk kategori pejabat pemerintah sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tidak mencantumkan larangan rangkap jabatan oleh menteri dengan pejabat pemerintah. Namun, hal bertentangan dengan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan etika moral sebagai pejabat publik. Kedua, berdasarkan tinjauan fiqh siyāsah rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN

tidak memenuhi syarat sebagai *siyāsah shar'iyah* karena masih terdapat unsur menimbulkan kemudharatan bagi masyarakat. Namun, apabila dipertimbangkan keberadaan wakil dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional juga mendatangkan manfaat berupa hubungan harmonis antara kementerian dan BRIN dengan dasar *qaaidah fiqhiyah al-darāru yuzālu* maka rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN dikategorikan sebagai *siyāsah shar'iyah*.

Berdasarkan ketiga penelitian di atas, maka perbedaannya objek penelitian skripsi yang penulis angkat yaitu terletak pada analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dimana pada Penelitian skripsi sebelumnya memiliki objek penelitian yakni rangkap jabatan pada jabatan *ex-officio* sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN maupun jabatan TNI/ASN/BUMN dan Polri di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah prosedur atau langkah-langkah dalam mendapatkan pengetahuan ilmiah atau ilmu. Jadi metode penelitian adalah cara sistematis untuk menyusun ilmu pengetahuan. Sedangkan teknik penelitian adalah cara untuk melaksanakan metode penelitian. Metode penelitian biasanya mengacu pada bentuk-bentuk penelitian.⁸ Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut:

⁸ Suryana. 2015. *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*. Bali: Universitas Udayana Press, halaman 20.

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Dilihat dari jenisnya, maka penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.⁹ Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif sebagaimana menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum yuridis normative ialah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian hukum yuridis normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.¹⁰

Berhubungan dengan penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis data sekunder yang dikaitkan dengan fenomena hukum ketatanegaraan yang terjadi untuk mendapatkan analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian deskriptif, dimana penelitian ini bersifat memaparkan dan menggambarkan lengkap tentang keadaan hukum yang terjadi di dalam suatu tatanan masyarakat dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum yang bertujuan untuk memberikan eksposisi dengan dikaitkan dengan aturan-aturan yang ada. Kemudian bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji dan ditarik kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti yaitu dalam hal analisis konflik

⁹ Achmad Ali dan Wiwie Heryani. 2013. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 2.

¹⁰ Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Nusa Tenggara Timur: Mataram University Press, halaman 45.

kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam sebuah penelitian dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu data kewahyuan dan data sekunder, yaitu sebagai berikut:

- 1) Data yang bersumber dari Hukum Islam yaitu Al-Qur'an dan Hadist (Sunnah Rasul). Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan. Data kewahyuan yang menjadi landasan skripsi ini yaitu: Hadist Bukhari dari Abu Hurairah RA dan Surah Al-Ahzab Ayat 72.
- 2) Data sekunder yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen publikasi tentang hukum meliputi: buku-buku teks, kamus-kamus hukum. Jurnal hukm dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Data sekunder terdiri dari:
 - a) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari norma dasar atau kaidah dasar (Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945), peraturan dasar (batang tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945), peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodefikasikan (hukum adat), yurisprudensi, traktat, dan bahan hukum bekas peninggalan jaman penjajahan (KUHPER dan KUHD). Dalam hal ini, bahan hukum primer yakni meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang

Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan penelitian ini.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti: kamus dan bahan lain yang diperoleh dari internet.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian ini dapat dilakukan melalui Studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

- 1) *Offline*; yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung dengan mengunjungi toko-toko buku, perpustakaan (baik di dalam maupun di luar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.
- 2) *Online*; yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian dimaksud.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dimana data yang diperoleh dalam studi kepustakaan (*library riset*) atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam bentuk penulisan yang lebih sistematis. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum untuk permasalahan yang bersifat konkret yang sedang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang telah ada akan dianalisis untuk melihat analisis konflik kepentingan rangkap jabatan pimpinan partai politik dengan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik pertama kali dikenal di daerah Eropa Barat, yakni tepatnya di Inggris pada abad ke-17. Lahirnya partai politik sebenarnya dalam rangka pemikiran bahwa negara adalah sebuah organisasi kekuasaan, oleh sebab itu untuk menjamin kehidupan antara individu yang semua bebas serta berkuasa hingga tidak mengakibatkan masalah keamanan pada individu bersamaan dengan bahwa rakyat adalah fakta untuk menentukan arah dalam proses politik. Partai politik adalah organisasi politik yang menjalani sebuah ideologi tertentu atau dibentuk berdasarkan tujuan khusus, atau dapat diartikan sebagai kelompok yang terorganisasi di mana anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, serta pandangan yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik serta merebut kedudukan dalam konstitusi dalam sistem di pemerintahan berdasarkan konsep *Trias Politica*, yakni membagi kekuasaan dalam konstitusi sebuah negara menjadi tiga lembaga, yakni lembaga eksekutif diwakili oleh pemerintah, yudikatif diwakili oleh penegak hukum, dan legislatif yang diwakili oleh parlemen atau biasa disebut dengan wakil rakyat melalui partai politik. Partai politik merupakan sarana politik yang berfungsi untuk menjembatani para elite-elite politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara. Partai politik juga

merupakan penjabaran dari sebuah sistem dan mekanisme check and balances di dalam politik dan ketatanegaraan.¹¹

Cikal bakal dari terbentuknya partai politik di Indonesia adalah lahirnya Budi utomo yang merupakan perkumpulan kaum terperajar. Perkumpulan ini merupakan bentuk dari studie c/ub, perkumpulan sosial ekonomi, dan organisasi pendidikan. setelah Budi utomo lahir, muncullah dua organisasi yang disebut-sebut sebagai partai politik pertama di Indonesia, yaitu Sarekat Islam dan Indische partij. Munculnya kedua organisasi tersebut merupakan ancaman bagi Budi utomo, karena banyak anggotanya yang pindah ke dua organisasi tersebut. semenjak itulah Budi utomo mulai mengarah kepada kegiatan politik. Menyusul di belakang tiga organisasi tersebut muncul organisasi ISDV yang lahir pada tahun 1914 didirikan oleh orang Belanda di Semarang. Pendirian ISDV adalah usaha untuk memasukkan paham Marxisme ke Indonesia. Pada tanggal 23 Mei 1920 ISDV mengubah namanya menjadi Partai Komunis Indonesia. Semaun dan Darsono yang dulunya merupakan tokoh partai Sarekat Islam menjabat sebagai ketua dan wakil ketua PKI. Perpecahan terjadi di tubuh Sarekat Islam yang memecah partai tersebut menjadi dua golongan yaitu Sarekat Islam Putih dan Sarekat Islam Merah. Sarekat Islam gerakannya lebih dititikberatkan dalam bidang memajukan gerakan perekonomian rakyat dan keislaman sesuai dengan nama Sarekat Islam. Berbeda dengan Budi Utomo, Sarekat Islam gerakannya lebih bersifat revolusioner dan nasionalistis'

Selain itu juga lahir Muhammadiyah, Partai Nasional Indonesia, Partai Indonesia dan lain-lain. Muhammadiyah mengikrarkan diri bukan sebagai partai

¹¹ Dosen Htn Uir. 2022. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada, Halaman 265.

politik walaupun ada kaitannya dengan organisasi politik Islam. Tujuan utama didirikannya Muhammadiyah oleh K.H. Ahmad Dahlan adalah untuk mengembalikan umat Islam kepada sumber Al-Qur'an dan Hadits. Di samping menggugah umat Islam untuk berjuang dan beramal melalui organisasi ini.¹²

2. Tujuan dan Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, ahli ilmu politik membagi empat fungsi partai politik, fungsi partai politik menurut meriam budiardjo: (i) sebagai sarana komunikasi politik; (ii) sebagai sarana sosialisasi politik; (iii) sebagai sarana rekrutmen politik; (iv) sebagai sarana pengatur konflik. Sedangkan menurut Sigmund Neuman tugas utama partai politik adalah: (i) mengatur kehendak umum yang kacau; (ii) mendidik warga negara untuk bertanggung jawab secara politik; (iii) menjadi penghubung antara pemerintah dan pendapat umum; (iv) memilih para pemimpin. Fungsi partai politik adalah sebagai sarana:

- a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c. Penyerap, penghimpun, dan persatuan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan

¹² Muhadam Labolo & Teguh Lham. 2015. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep Dan Strategi*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada, Halaman 2-3.

- e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik pada prinsipnya memiliki tujuan, baik tujuan yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Berdasarkan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2008 menyebutkan tujuan umum partai politik adalah:

- 1). Mewujudkan cita- cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2). Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3). Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- 4). Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus Partai Politik adalah:

- a). Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
- b). Memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
- c). Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tujuan Partai Politik diwujudkan secara konstitusional.¹³

¹³ Andryan. 2021. *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*. Medan: Cv. Pustaka Prima, halaman 150-151.

Partai politik merupakan organisasi yang berbeda dari organisasi lainnya karena partai politik dapat ikut serta dalam pesta demokrasi atau yang sering terdapat berbagai bentuk.

(1). Fungsi Partai Politik menurut para Ahli Menurut Dwight King

menyatakan peran utama parpol terbagi menjadi tiga macam, yaitu:

- (a). Memberikan jembatan institusional antara warganegara dan pemerintah.
- (b). Menggodok dan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang ditawarkan kepada rakyat pemilih dan untuk dilaksanakan oleh pemerintah hasil pemilu.
- (c). Jalur bagi proses kaderisasi dan seleksi politisi untuk mengisi jabatan public.

(2). Fungsi Partai Politik menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002

Adapula penjelasan mengenai fungsi partai politik dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 yaitu, Pasal 7 Partai Politik berfungsi sebagai sarana:

1. Pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Penciptaan iklim yang kondusif dan program konkrit serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk mensejahterakan masyarakat;

3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
4. Partisipasi politik warga negara; dan e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan gender.¹⁴

B. Rangkap Jabatan

Untuk dapat melaksanakan hak untuk dipilih atau hak untuk menjadi kandidat dalam pemilu maupun pilkada, seorang warga negara juga dipersyaratkan untuk harus mengundurkan dari jabatan lainnya, seperti mundur sebagai kepala daerah, mundur sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan mundur sebagai PNS, anggota TNI dan Polri, dan mundur dari jabatan lainnya. Syarat-syarat yang demikian sesungguhnya diadopsi oleh semua undang-undang pemilu, baik pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun pemilu kepala daerah. Lebih jauh, bagian ini akan mengulas ihwal syarat atau pembatasan hak untuk dipilih dalam bentuk mundur dari jabatan-jabatan tertentu yang dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi.¹⁵

Mundur dari jabatan negeri merupakan syarat yang diadopsi dalam UU No. 32/2004 bagi calon kepala daerah yang berstatus Pegawai Negeri Sipil, anggota TNI dan Polri. Syarat itu dimuat dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g dengan rumusan, *surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon*

¹⁴ Alexander Christo Agung. *Fungsi Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. Lex Administratum, Vol. Vi, N o. 4, 2018, halaman 26.

¹⁵ Khairul Fahmi. 2021. *Pembatasan Hak Pilih Negara*. Depok: Pt. Raja Grafindo, halaman 123.

yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketika UU No. 32/2004 diubah dengan UU No. 12/2008, syarat pengunduran diri dari jabatan negeri masih diberlakukan.

Sesuai syarat tersebut, dalam pilkada saat itu, PNS, anggota TNI, dan Polri masih diperbolehkan untuk mencalonkan tanpa harus kehilangan statusnya sebagai PNS, anggota TNI, maupun anggota Polri, sepanjang mereka mengundurkan diri dari jabatan negen diembannya. Jabatan negeri dimaksud adalah jabatan struktural dan jabatan fungsional. Sementara untuk pemilu anggota DPR, DR maupun DPRD, seseorang yang berstatus sebagai PNS, anggota TNI dan Polri harus mengundurkan diri sebagai PNS, anggota TNI, da Polri. Dengan syarat itu, maka dalam undang-undang pemilu anggota legislatif, syarat mengundurkan diri dari jabatan negeri tidak per diatur lagi. Dengan demikian, peluang PNS, anggota TNI, dan Polri untuk dapat terlibat dalam kontestasi politik tanpa kehilangan statustya sebagai PNS, anggota TNI, dan Polri hanya melalui pilkada.

Sekalipun masih terbuka kesempatan yang demikian, ketentuan syarat mengundurkan diri dalam UU No. 12/2008 tersebut tetap dinilal melanggar hak konstitusional warga negara, sehingga dimohonkan untuk diuji secara materiil. Untuk pertama kali, diuji melalui permohonan Nomor 4/PUU-VIII/2010 pada tanggal 12 Februar 2010.¹Dalam permohonan itu didalilkan bahwa syarat mundur dari jabatan negeri tidak adil dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena telah terjadi perlakuan yang tidak sama antara warga negara yang memegang jabatan negeri yang harus mengundurkan diri dan warga negara yang

memegang jabatan lainnya seperti presiden, gubernur, bupati, dan walikota yang tidak harus mengundurkan diri.¹⁶

Terhadap alasan tersebut, MK mengemukakan, syarat mundur dari jabatan negeri harus dipahami sebagai pemberian pilihan bagi pemegang jabatan negeri untuk terus mempertahankan kepercayaan organisasi kepadanya atau memilih berkarier dalam jabatan politik. Lebih jauh juga dinyatakan bahwa jabatan negeri tidak dapat disamakan dan dibandingkan dengan jabatan presiden, gubernur, bupati/walikota, bahkan anggota DPRD. Keduanya merupakan jabatan berbeda. Jabatan negeri merupakan jabatan karier, sedangkan jabatan presiden, gubernur, dan bupati/walikota merupakan jabatan politik. Dengan perbedaan itu, memperlakukan keduanya secara berbeda adalah keadilan, dan justru dengan memperlakukan secara sama merupakan ketidakadilan. Dengan pertimbangan itu, permohonan dimaksud pun ditolak untuk seluruhnya.

Walaupun demikian, dua orang Hakim Konstitusi mengemukakan pendapat berbeda karena berkesimpulan bahwa permohonan seharusnya dikabulkan guna menghindari terjadinya perlakuan yang tidak sama terhadap warga negara. Hakim Achmad Sodiki dan Hakim Akil Mochtar mengemukakan, norma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, diskriminasi dan melanggar asas proporsionalitas. Dikatakan diskriminatif karena seharusnya seorang PNS, anggota TNI, dan Polri diberikan perlakuan yang sama dengan warga dengan jabatan lainnya dan tidak atas dasar undang-undang yang bersifat diskriminatif. Lebih jauh, jabatan kepala daerah merupakan jabatan yang terbuka untuk umum, di mana PNS belum tentu kalah dalam mengatasi persoalan pemerintahan

²⁴ *Ibid.*, halaman 123-124.

dibanding calon lain ketika terpilih dalam jabatan tersebut. Selain itu, norma dimaksud bersifat diskriminatif karena penerapannya tidak didasarkan atas atau semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap hak dan kebebasan orang lain.¹⁷

Pada pertengahan 2012, norma yang sama kembali diuji melalui permohonan Nomor 67/PUU-X/2012. Substansi permohonannya berbeda dengan perkara sebelumnya. Masalah yang dipersoalkan adalah norma Pasal 59 ayat (5) huruf g yang masih memperbolehkan anggota TNI dan Polri untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah, sementara Pasal 39 UU No. 34/2004 dan Pasal 28 UU No. 2/2002 melarang anggota TNI dan Polri untuk berpolitik praktis. Dengan demikian, ketentuan Pasal 59 ayat (5) huruf g telah menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Dalam putusannya, MK menilai permohonan dimaksud tidak beralasan hukum dan dinyatakan ditolak. MK berpandangan, semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di bidang politik, termasuk anggota TNI dan Polri yang juga memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu. MK juga menilai alasan-alasan yang dikemukakan pemohon keliru, karena keberadaan Pasal 59 ayat (5) huruf g justru memberikan persyaratan yang jelas kepada anggota TNI dan Polri. Bahkan pada bagian akhir pertimbangan hukumnya, MK menyatakan sebagai berikut.

Selain itu jikalau frasa "surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan negeri" dalam Pasal 59 ayat (5) huruf g UU 12/2008 harus diartikan anggota TNI dan/atau anggota Polri benar-benar keluar dari instansinya apabila mendaftarkan

²⁵ *Ibid.*, halaman 124-125.

diri menjadi peserta pemilu, ketentuan tersebut dapat dikatakan telah menghalangi hak warga negara untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan yang telah dijamin oleh UUD 1945 karena ada tenggang waktu proses administrasi pemberhentian dari anggota TNI atau Polri berhadapan dengan jangka waktu pendaftaran yang dalam tahapan pemilu sangat singkat.

Diskursus keberadaan syarat mengundurkan diri dari jabatan negeri berakhir ketika UU No. 32/2004 diganti dengan UU No. 22/2014 yang kemudian diganti lagi dengan Perpu No. 1/2014 dan UU No. 1/2015. Dalam undang-undang tersebut, syarat mengundurkan diri dari jabatan negeri tidak lagi diadopsi. Sebab, bagi setiap PNS, anggota TNI, maupun Polri yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah disyaratkan mengundurkan diri. Dengan syarat itu, tidak ada lagi kontestasi politik yang dapat diikuti PNS, anggota TNI dan Polri tanpa dengan mengundurkan diri sebagai pegawai dan anggota TNI/Polri.¹⁸

Ketidaksetaraan Pembatasan Hak Untuk Dipilih Antarjabatan Politik Yang Dipilih Dalam Pemilu Dalam mengatur pembatasan hak untuk dipilih, terdapat perbedaan perlakuan antarjabatan politik yang pengisiannya sama-sama dilakukan melalui pemilihan umum. Dalam arti, syarat-syarat tertentu yang ditetapkan untuk calon anggota DPR dan DPRD tidak digunakan sebagai batasan dalam pemilu anggota DPD atau sebaliknya. Syarat-syarat yang diterapkan untuk calon anggota DPRD tidak diterapkan bagi calon kepala daerah atau sebaliknya. Dalam konsep keadilan sebagai fairness dan keadilan sebagai keseimbangan, perbedaan dimaksud dapat ditoleransi jika memang perbedaan-perbedaan antarjabatan politik itu mengharuskannya untuk dibatasi secara berbeda.

¹⁸ *Ibid.*, halaman 125-126.

Sebelum lebih jauh mengulas kesetaraan dan ketidaksetaraan dalam menetapkan pembatasan penggunaan hak pilih, terlebih dahulu akan di-*review* syarat-syarat yang ditentukan dalam beberapa undang-undang. Secara kuantitatif, terdapat 43 syarat atau jenis pembatasan hak untuk dipilih yang pernah diadopsi dalam undang-undang mengenai pemilu. Dari tersebut, 38 syarat yang masih berlaku hingga saat ini.¹⁹ Sedangkan delapan syarat diantaranya sudah tidak digunakan syarat-syarat yang masih berlaku adalah:

1. Warga negara Indonesia.
2. Telah memenuhi usia minimal.
3. Terdaftar sebagai pemilih.
4. Tidak sedang dicabut hak pilihnya.
5. Mampu dan sehat secara jasmani dan rohani.
6. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
7. Dapat berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia
8. Setia kepada Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika
9. Bukan bekas anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya.
10. Tidak pernah dijatuhi pidana tertentu berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
11. Menjadi anggota partai politik peserta pemilu.
12. Bertempat tinggal di wilayah Indonesia.
13. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas atau sederajat.
14. Hanya dicalonkan di satu lembaga perwakilan.
15. Hanya dicalonkan di satu daerah pemilihan.
16. Bersedia bekerja penuh waktu.
17. Mengundurkan sebagai PNS, TNI dan Polri,"
18. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
19. Mengundurkan diri sebagai direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan BUMN/BUMD atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.
20. Bersedia tidak berpraktik sebagai advokat, notaris, PPAT, dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara.
21. Bersedia tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lain, direksi, komisaris, dewan pengawas, karyawan pada BUMN/BUMD yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.
22. Mendapat dukungan minimal di daerah pemilihan yang bersangkutan.
23. Telah melaporkan kekayaannya atau menyerahkan daftar kekayaan pribadi.

¹⁹ Khairul Fahmi. 2021. *Hak Pilih Pemilihan Umum*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada, halaman 245.

24. Tidak sedang memiliki tanggungan hutang perseorangan atau badab hukum.
25. Tidak sedang dinyatakan pailit.
26. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
27. Memiliki NPWP dan laporan pajak.
28. Belum pernah menjabat preside, wakil presiden dua kali masa jabatan dalam jabtan yang sama.
29. Belum pernah menjabat Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, Wakil Walikota, dua kali masa jabtan dalam jabatan yang sama.
30. Tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikota.
31. Tidak pernah mengkhianati negara.
32. Tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya.
33. Memiliki visi, misi dan program dalam melaksanakan pemerintahan.
34. Suami atau istri calon presiden atau wakil presiden adalah WNI."
35. Tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD atau DPRD.
36. Belum pernah menjabat sebagai gubernur untuk calon wakil gubernur, bupati/walikota untuk calon wakil bupati/walikota pada daerah yang sama.
37. Berhenti dari jabatan gubernur, wakil gubernur, bupati/walikota, wakil bupati/walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon.
38. Mundur sebagai anggota DPR, DPD dan DPRD sejak ditetapkan sebagai pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah.²⁰

Adapun syarat yang pernah diadopsi tetapi tidak diberlakukan lagi saat ini adalah:

- a. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan.
- b. Mengenal daerahnya bagi calon kepala daerah.
- c. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah sejak mendaftar sebagai calon kepala daerah.
- d. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana.
- e. Memiliki daftar riwayat hidup bagi calon Presiden dan Wakil Presiden.
- f. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana makar bagi calon Presiden dan Wakil Presiden.
- g. Mengikuti uji publik bagi calon kepala daerah.
- h. Anggota DPR, DPD dan DPRD memberitahukan pencalonannya kepada pimpinan DPR, DPD dan DPRD.

Untuk melihat lebih jauh ketidaksetaraan dalam penerapan syarat- syarat penggunaan hak untuk dipilih, terlebih dahulu perlu diklasifikasi syarat-syarat

²⁰ *Ibid.*, Halaman 248-249.

yang ada menjadi syarat yang berlaku umum dan berlaku khusus untuk masing-masing jabatan yang dipilih. Dari 38 syarat, terdapat syarat yang digunakan secara umum untuk seluruh jabatan dan ada syarat yang secara spesifik hanya digunakan untuk jabatan tertentu. Syarat-syarat yang berlaku umum untuk semua jabatan yang dipilih dalam pemilu dan pilkada ada 6 (enam) syarat:

- 1). Warga negara Indonesia.
- 2). Sehat jasmani dan rohani.
- 3). Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 4). Setia kepada Pancasila dan UUD 1945.
- 5). Tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.
- 6). Berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat.²¹

Adapun syarat yang berlaku secara khusus bagi jabatan tertentu dapat dikelompokkan menjadi enam kelompok, yaitu:

- a). Syarat yang secara spesifik hanya digunakan untuk membatasi hak dipilih dalam pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD ada 9 syarat. yaitu:
 - (1). Berusia 21 tahun.
 - (2). Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam bahasa Indonesia.
 - (3). Bertempat tinggal di wilayah Negara Indonesia.
 - (4). Dicalonkan dalam satu lembaga perwakilan.
 - (5). Dicalonkan pada satu daerah pemilihan.
 - (6). Bersedia bekerja penuh waktu.
 - (7). Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, PNS, anggota TNI, Polri, direksi, dan komisaris BUMN atau BUMD.
 - (8). Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan, advokat, PPAT, notaris dan tidak melakukan pekerjaan yang berhubungan dengan

²¹ *Ibid.*, halaman 249-250.

keuangan negara atau pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas dan wewenang sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD.

- (9). Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat- negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara.
- b). Syarat yang digunakan untuk pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD yang juga digunakan untuk pemilu Presiden, yaitu:
- (a). Terdaftar sebagai pemilih.
 - (b). Bertempat tinggal di wilayah Negara Indonesia.
- c). Syarat yang digunakan untuk pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD yang juga digunakan untuk pemilu kepala daerah, yaitu: berhenti dari jabatan pada BUMN atau BUMD sejak ditetapkan sebagai calon.
- d). Syarat yang khusus digunakan hanya untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, yaitu: menjadi anggota partai politik.
- e). Syarat khusus yang digunakan untuk pemilu anggota DPD saja, yaitu:
1. Mendapat dukungan minimal dari pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.
 2. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan.²²
- f). Syarat khusus yang digunakan dalam pemilu presiden dan pemilu kepala daerah:
- a. Melaporkan kekayaan pribadi kepada instansi yang berwenang

²² *Ibid.*, Halaman 250-251.

- b. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorang dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara.
- c. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan.
- d. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
- e. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan memiliki laporan pajak pribadi.

Syarat yang khusus hanya ada dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yaitu:

- 1). Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendak sendiri.
- 2). Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI.
- 3). Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.
- 4). Tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya.
- 5). Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan Negara Republik Indonesia.
- 6). Suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia.
- 7). Tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD.²³

²³ *Ibid.*, Halman 251-252.

- g). Syarat yang khusus hanya ada dalam pemilu kepala daerah, yaitu:
- a). Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
 - b). Belum pernah menjabat sebagai gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, wakil walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk calon gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan calon wakil walikota.
 - c). Tidak berstatus sebagai pejabat gubernur, pejabat bupati dan pejabat walikota.
 - d). Belum pernah menjabat sebagai gubernur untuk calon wakil gubernur, atau bupati/walikota untuk calon wakil bupati/calon wakil walikota pada daerah yang sama.
 - e). Berhenti dari jabatannya bagi gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon.
 - f). Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta pemilihan.

Klasifikasi di atas, jelas bahwa syarat masing-masing jabatan yang dipilih dalam pemilu dibedakan antara yang satu dan yang lain. Perbedaan itu sangat dimungkinkan karena jabatan anggota DPR berbeda dengan DPD, dan berbeda pula dengan presiden dan wakil presiden maupun kepala daerah. DPR merupakan representasi politik, sedangkan DPD representasi teritorial.

Dengan perbedaan itu, adanya syarat khusus bagi calon anggota DPD yang tidak disyaratkan bagi calon anggota DPR dan DPRD merupakan sesuatu yang wajar. Demikian pula dengan perbedaan syarat kewarganegaraan bagi presiden yang lebih ketat dibandingkan syarat kewarganegaraan bagi anggota DPR, DPD maupun kepala daerah. Sebab, selain syarat itu diatur tegas dalam konstitusi, jabatan presiden harus diisi oleh orang yang memiliki kualifikasi personal dan kesetiaan yang lebih tinggi kepada negara.²⁴

C. Konflik Kepentingan

1. Definisi Konflik

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih bisa juga kelompok di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Konflik juga dapat diartikan sebagai hubungan antara dua pihak atau lebih individu atau kelompok yang memiliki tujuan atau kepentingan yang berbeda. Konflik adalah suatu pertentangan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh seseorang terhadap dirinya, orang lain, organisasi dengan kenyataan apa yang diharapkannya. Hubungan selain dapat menciptakan kerja sama, hubungan saling tergantung dapat pula melahirkan konflik.²⁵

Konflik pada umumnya berlatar belakang adanya perbedaan. Perbedaan sendiri adalah bagian tak terpisahkan dari realitas kehidupan. Perbedaan bisa menjadi potensi bisa menjadi persoalan. Menjadi potensi jika dipahami secara

²⁴ *Ibid.*, Halaman 252-253.

²⁵ Eko Sudarmanto, Diana Purnama Sari & Dkk. 2021. *Manajemen Konflik*. Jakarta: Yayasan Kita Menulis, halaman 15.

baik dan dikelola secara konstruktif agar semakin memperkaya makna hidup. Bisa menjadi persoalan jika kemudian berkembang menjadi bentuk penyelesaian dengan cara-cara kekerasan. Konflik juga dapat bernilai positif, yaitu pada saat konflik bisa dikelola secara arif dan bijaksana, disini konflik bisa mendinamisasi proses sosial dan bersifat konstruktif bagi perubahan sosial masyarakat dan tidak menghadirkan kekerasan, sehingga konflik bisa dikonotasikan sebagai sumber perubahan.²⁶

Lembaga negara buka konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli(rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

Dalam kamus Belanda – Indonesia, kata *staat organen* itu diterjemahkan alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae, kata organ diartikan sebagai berikut:

Organ adalah perlengkapan, Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum.... Selanjutnya negara dan badan pemerintah rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat

²⁶ Elly Rosana. *Konflik Pada Kehidupan Masyarakat (Telaah Mengenai Teori Dan Penyelesaian Konflik Pada Masyarakat Modern)*. Al-AdYaN, Vol.X, No.2 2015, halaman 217.

perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain.²⁷

2. Faktor Terjadinya Konflik

Menurut Abu Ahmadin Secara umum faktor-faktor penyebab terjadinya konflik sosial adalah sebagai berikut:

- a. Perbedaan antar anggota masyarakat, baik secara fisik maupun mental, atau perbedaan kemampuan, pendirian dan perasaan, sehingga menimbulkan pertikaian atau bentrok antar mereka.
- b. Perbedaan pola kebudayaan: seperti perbedaan adat-istiadat, suku bangsa, agama, bahasa, paham politik, pandangan hidup, sehingga mendorong timbulnya persaingan dan pertentangan bahkan bentrok di antara anggota masyarakat tersebut.
- c. Perbedaan status sosial: seperti kesenjangan antara si kaya dan si miskin, generasi tua dan generasi muda dan sejenisnya.
- d. Perbedaan kepentingan antar-anggota masyarakat, baik secara pribadi maupun kelompok, seperti perbedaan kepentingan politik, ekonomi, sosial, agama dan sejenisnya.
- e. Terjadinya perubahan sosial, antara lain berupa perubahan sistim nilai, akibat masuknya nilai baru yang mengubah masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern, juga menjadi faktor penyebab terjadinya konflik sosial.

²⁷ Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, halaman 1-2.

- f. Interdependensi Suatu keadaan dimana seorang individu dan kelompok yang mengembangkan keinginannya untuk mencapai tujuan hidup. Namun kepentingan-kepentingan hidup-hidup masih mengharapkan bantuan orang lain. Kondisi sosial yang mungkin saja tidak mendukung kebutuhan itu seketika akan menimbulkan konflik. Walau pun konflik yang terjadi masih dalam sub yang kecil.
- g. Perbedaan-perbedaan pada tujuan-tujuan dan prioritas Perbedaan-perbedaan dalam cara pandang kehidupan akan berpengaruh terhadap tujuan dan perbedaan prioritas individu dan kelompok. Hal tersebut membuat individu dan kelompok masing-masing mengejar tujuan yang berbeda. Yang sering kali tidak bersifat konsisten atau tidak sesuai.
- h. Persaingan untuk mencapai sumber daya Tidak akan timbul konflik jika tidak ada masalah kelangkaan sumber daya yang perlu di bagi-bagi. Apabila sumber-sumber daya langka, seperti terlihat biasanya dalam praktek kenyataan, harus diambil keputusan tentang pilihan alokasi sumber daya.
- i. Komunikasi Komunikasi menjadi bagian dari faktor penyebab terjadinya konflik sosial. Ketidak sesuaian antara keinginan seorang individu dengan apa yang dikomunikasikan oleh individu yang lain menjadi sebab akan timbulnya konflik diantara mereka, hal ini bisa terjadi diantara individu dan individu maupun kelompok dengan kelompok serta kelompok dan individu.²⁸

²⁸ Mustamin. *Studi Konflik Sosial Di Desa Bugis Dan Parangina Kecamatan Sape Kabupaten Bima Tahun 2014*. Jurnal Ilmiah Mandala Educatio, Jime, Vol. 2. No. 2, 2016, halaman 189.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Menteri Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia di Era Reformasi yang berlangsung mulai Tahun 1998 telah membawa berbagai perubahan dan dinamika dalam penyelenggaraan negara. Penguatan demokrasi merupakan salah satu bukti yang paling nyata dan sangat signifikan. Walaupun komitmen bahwa Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi telah dinyatakan sejak Indonesia merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, namun potret demokrasi dalam semua tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia semakin menguat di Era Reformasi. Salah satu ciri demokrasi yaitu kebebasan/kemerdekaan dan kesetaraan menjadi tuntutan yang harus dipenuhi oleh Negara.²⁹

Saat ini sistem hukum dan sistem ketatanegaraan telah berubah. Penyelenggaraan negara dilakukan menurut UUD Negara RI Tahun 1945 yang merupakan UUD hasil perubahan terhadap UUD 1945. Di era pemerintahan Orde Baru semangat penyelenggara negara saat itu adalah kehendak untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Frasa “melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen” dimaknai sebagai cara rezim Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan. Begitu pula dengan Era Reformasi yang menyatakan bahwa penyelenggaraan negara berdasarkan Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan

²⁹ Hesti Armiwulan. *Catatan Kritis Sistem Hukum Dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia Di Era Reformasi*. Jurnal Majelis, Vol. 1, No. 2, 2019, halaman 1.

bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*”. Artinya dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia memang bersumber dari UUD, oleh karena itu UUD merupakan sumber hukum yang tertinggi. Namun bedanya UUD 1945 merupakan hasil pemikiran dan perenungan para pendiri negara RI sedangkan UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan hasil dari Sidang MPR Tahun 1999, Tahun 2000, Tahun 2001 dan Tahun 2002.³⁰

Konstitusi yang pada umumnya menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Sistem itu berupa jumpulan peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah negara. Peraturan-peraturan tersebut ada yang tertulis sebagai keputusan badan yang berwenang dan ada yang tidak tertulis yang berupa kebiasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian konstitusi sampai dewasa ini dapat menunjuk pada peraturan ketatanegaraan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

Menurut Marwan Mas dalam buku-nya mengatakan bahwa, pada hakekatnya kehadiran suatu konstitusi memiliki fungsi yang sangat substansial merupakan patokan dasar bagi kekuasaan dasar pemerintah dan lembaga negara agar kekuasaan yang diberikan tidak dilaksanakan secara sewenang-wenang piagam mengenai terbentuknya suatu negara yang berdaulat agar diakui oleh negara lain dengan batas wilayah dan penduduk yang jelas.³¹

Salah satu hal yang diatur di dalam sebuah konstitusi negara yakni ketatanegaraan Lembaga negara yang berfungsi menjalankan pemerintahan di suatu negara. Sebagai organisasi jabatan (*ambtenorganisatie*), atau kekuasaan, negara memiliki alat-alat kelengkapan (*die staatsorgane*). Menurut Bagir Manan,

³⁰ *Ibid.*, halaman 8-9.

³¹ Ahmad & dkk., 2020. *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, halaman 26.

dalam pengertian ketatanegaraan lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, yang menentukan atau membentuk kehendak-kemauan negara (*staatswil*) serta yang ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya, sehingga disebut sebagai penyelenggara negara. Sedangkan dari hubungan antar lembaga tersebut melahirkan hubungan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), tetapi dilain pihak dapat pula lebih bersifat administratif (*administratief rechtelijk*).³²

Untuk mengetahui apakah suatu lembaga bertindak untuk dan atas nama negara atau sebaliknya, lanjut Bagir, ditentukan oleh tugas dan wewenang yang terdapat dalam aturan substantif lembaga dimaksud. Demikian pula, meskipun secara faktual melaksanakan fungsi kenegaraan, tetapi secara prinsip apabila tugas dan wewenang organ tersebut merupakan pelimpahan dari pemegang kewenangan asli (*original power*), maka hubungan kelembagaan lebih bersifat derivatif. Dengan pendekatan lain, lembaga tersebut sekedar menjalankan tugas dan wewenang tertentu dari alat perlengkapan negara yang asli, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara.³³

Berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pada jabatan menteri adalah jabatan yang bersifat politis. Dengan kata lain, menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden sesuai dengan kebijakan politik presiden. Menteri melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan visi dan misi yang diusung oleh presiden serta bertanggungjawab penuh kepada presiden. Menteri memimpin

³² Muhtadi. *Lembaga Negara: Makna, Kedudukan Dan Relasi*. *Fiat Justitia* Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3., 2013, halaman 262.

³³ *Ibid.*, halaman 262-263.

lembaga departemen dan non-departemen sesuai dengan nomenklatur yang disusun oleh presiden.

Lembaga kementerian dibuat untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Contoh tugas pemerintah di bidang hubungan luar negeri diemban oleh Kementerian Luar Negeri. Kementerian negara departemen dilengkapi dengan struktur organisasi yang pada umumnya terdiri dari Sekretaris Jenderal (Sekjen), Direktorat Jenderal (Dirjen), Inspektur Jenderal (Itjen) dan Badan. Sedangkan, Kementerian Negara Non-Departemen memiliki Sekretaris, Inspektorat dan Deputi.³⁴ Sebagaimana disebutkan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara) menyatakan bahwa:

1. Bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan;
2. Bahwa setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan Negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian diperjelas dalam penjelasan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yaitu Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementeriannya diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal

³⁴ Zaki Uya. *Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 02, 2016, halaman 213.

17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 17 ini menegaskan bahwa kekuasaan Presiden tidak tak terbatas karenanya dikehendaki setiap pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian Negara haruslah berdasarkan undang-undang.³⁵

Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Karena itu kedudukan menteri-menteri negara tidak tergantung DPR akan tetapi tergantung Presiden. Meskipun mereka adalah pembantu Presiden, tetapi menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, karena menteri-menteri itulah yang menjalankan kekuasaan pemerintah dalam praktek. Menteri-menteri negara memimpin departemen. Dalam praktek ketatanegaraan kita, menteri-menteri negara ini tidak saja memimpin departemen, karena ada menteri yang tidak memimpin departemen.

Sementara pembentukan dan pembubaran departemen itu sendiri diserahkan kepada Presiden. Bertambahnya struktur baru dalam kelembagaan negara berpotensi memperpanjang rentang kendali antar sub-struktur dalam organisasi kementerian. Koordinasi antar lini dalam manajemen organisasi kementerian yang baru dapat menjadi masalah latent. Apalagi Wakil Menteri bukanlah anggota kabinet yang akan mempersulit nantinya dalam pengambilan keputusan dan kebijakan strategis di kementerian yang dipimpinnya sehingga terkesan struktur baru Wakil Menteri hanya asesoris politik belaka.³⁶

Merujuk pada desain ketatanegaraan, kedudukan dan peran menteri dikonstruksikan tersendiri dalam BAB V UUD 1945 mengenai Kementerian Negara. Pasal 17 terdiri dari 4 (empat) ayat yang menegaskan:

³⁵ *Ibid.*, halaman 213-214.

³⁶ *Ibid.*, halaman 217.

- a. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;
- b. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- c. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;
- d. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.³⁷

Pemisahan bab Kekuasaan Presiden dan bab Kementerian Negara bukan tanpa alasan, hal ini mencerminkan bahwa Kementerian Negara menduduki posisi strategis dan penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Bahkan sebelum perubahan UUD 1945 sekalipun, pasal yang mengatur mengenai kementerian negara tetap dikonstruksikan dalam bab tersendiri meskipun secara struktur ketatanegaraan, sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 memiliki perbedaan yang signifikan.

Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif. Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh sebab itu, dalam penjelasan pasal sebelum perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa menteri merupakan pejabat yang memiliki kedudukan yang sangat tinggi sebagai pelaksana pemerintahan sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing.

Kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden sangat strategis dalam hal menjalankan tugas dan bidangnya sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Posisinya yang strategis tersebut digambarkan melalui ketentuan

³⁷ Berdasarkan Pasal 17 Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945.

Pasal 17 yang menyebut bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, adapun urusan di bidang tertentu yang menjadi ruang lingkup Kementerian berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ialah:

- 1) Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam undangundang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- 3) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.³⁸

Posisinya yang tidak sembarangan, maka penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antarpartai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dimaksudkan agar pejabat yang menduduki peran sebagai menteri benar-benar dipilih sesuai dengan kecakapan dan kualitas kerja sehingga dapat menunjang kualitas dan efektivitas kinerja pemerintahan.

Pengisian jabatan demikian dikenal dengan istilah merit system. McCourt mendefinisikan *merit system* sebagai “*the appointment of the best person for any given job*” yang dimaknai penunjukan orang terbaik untuk pekerjaan apapun. Sehingga pekerjaan atau jabatan haruslah diisi oleh orang-orang yang terbaik karena kualitas dan kemampuannya. Pengisian demikian tidak lagi mengenal

³⁸ Berdasarkan Pasal 17 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

unsur kedekatan, kelas sosial, gender, ataupun hal-hal yang bersifat di luar kemampuan dan kualitas kinerja seseorang yang dikenal dengan *spoil system*.

Praktik sehari-hari yang terjadi di Indonesia tidak hanya mengenal menteri negara, melainkan juga mengenal menteri koordinator yang pada jajaran Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024 terdiri dari Menko Perekonomian, Menko Pembangunan Manusia Kebudayaan (PMK), Menko Kemaritiman dan Investasi, serta Menko Politik Hukum dan Keamanan. Seperti namanya, menteri koordinator memiliki tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang tertentu. Menteri Koordinator membawahi beberapa kementerian yang berhubungan secara sekaligus, menko bertugas untuk melakukan sinkronisasi kinerja beberapa kementerian tersebut.

Misalnya, Menko Perekonomian akan membawahi beberapa kementerian yang saling terkait, diantaranya kementerian keuangan hingga kementerian perdagangan. Sedangkan menteri negara berfokus pada satu sektor tertentu yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Selain menteri negara dan menteri koordinator seperti yang telah diuraikan, terdapat tiga jabatan menteri yang biasa disebut dengan menteri *triumvirat*.

Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin yang artinya tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa yang masing-masing disebut *Triumvirat*. Ketiga jabatan menteri triumvirat tersebut ialah Menteri Luar Negeri (Menlu), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan Menteri Pertahanan (Menhan) sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Menurut Pasal 8 ayat (3) menyebut bahwa ketiga menteri tersebut

akan melaksanakan tugas kepresidenan secara bersama-sama jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.³⁹ Secara lengkap, ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut:

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Artinya, secara konstitusional ketiga menteri tersebut diberikan kewenangan khusus untuk dapat melaksanakan tugas kepresidenan oleh UUD 1945, bahkan bukan menko yang menduduki posisi tersebut.⁴⁰

B. Pengaturan Rangkap Jabatan Sebagai Pejabat Negara

Sistem pemerintahan dapat juga dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga- lembaga negara serta lembaga-lembaga daerah. Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer

³⁹ Ardilafiza & dkk. *Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19, No. 3, 2022, halaman 372.

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 372-373.

(*parliamentary system*), dan sistem campuran (*Mixed system atau hybrid system*). Sistem pemerintahan dalam suatu negara dapat berjalan dengan adanya kabinet sebagai sebuah organisasi pemerintahan yang didalamnya terdapat dewan-dewan menteri, dimana memiliki tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai negara dengan menerapkan sistem pemerintahan yang langsung dikepalai oleh Presiden, maka Negara Indonesia mempunyai komposisi kabinet yang bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari kata *system* (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan, pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan yang berasal dari kata perintah. Kata Perintah dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata itu berarti:⁴¹

1. Perintah adalah perkataan yang bermakna meng melakukan sesuatu;
2. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah wilayah, daerah, atau, Negara;
3. Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, urus dalam memerintah.

Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan sedangkan dalam arti sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pengertian Sistem Pemerintahan adalah sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja

⁴¹ Andryan. 2021. Kapita Selekta Hukum Tata Negara. Medan: Cv Pustaka Prima, Halaman 95.

saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan.

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) kata, yaitu: "sistem" dan "pemerintahan". Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian tersebut yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu dan pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian segala urusan yang dilakukan nrgara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, maka secara harfiah sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antar lembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara dalam kepentingannegara itu sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.⁴²

Sistem pemerintahan diartikan (*konsep trias politica*) sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu Negara diklafisikasikan menjadi tiga, yaitu Kekuasaan Eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; Kekuasaan Legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang- dan Keuasaan; dan Kekuasaan Yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang.

⁴² *Ibid.*, halaman 96-97.

Komponen-Komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar-lembaga negara, terjadinya hubungan antar-lembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan. Sedangkan tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertibandunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sehingga lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem Pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara Indonesia. Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.⁴³

Secara etimologis istilah pejabat publik terdiri dari 2 (dua) suku kata yakni pejabat dan publik. Merujuk pada pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata pejabat memiliki arti pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur) pimpinan, dan “publik” memiliki arti orang banyak atau umum. Sementara kata “jabatan” diartikan sebagai pekerjaan atau tugas di pemerintahan atau organisasi. Miftah Thoha, mengklasifikasikan jabatan ke dalam 3 (tiga) jenis yakni jabatan karier birokrasi, jabatan negara dan jabatan politik. Sementara menurut Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa “para pejabat” merupakan *political*

⁴³ *Ibid.*, halaman 97.

appointee sedangkan pejabat negeri merupakan administrative appointee. Para pejabat negara itu karena pertimbangan yang bersifat politik, sedangkan para pejabat negeri itu dipilih murni karena alasan administratif.

Menurut Miftah Thoha, sejak era reformasi baik jabatan karier birokrasi, jabatan negara, maupun jabatan politik sebenarnya tidak pernah diklasifikasikan secara tuntas di dalam sistem administrasi negara Indonesia. Oleh karena itu, tata hubungan di antara ketiganya pun menjadi tidak jelas. Pemimpin partai politik yang dipilih rakyat atau ditunjuk oleh yang terpilih menjadi pejabat negara tak jelas seberapa jauh hubungannya dengan partai politiknya. Apalagi terkait seberapa jauh pula hubungannya dengan penggunaan fasilitas negara, termasuk anggaran dan pegawainya yang menyertai jabatan itu.

Istilah jabatan politik sebenarnya baru dikenal setelah era reformasi, karena banyak jabatan itu berasal dari kekuatan partai politik. Meskipun sebenarnya jabatan politik sudah ada dalam pemerintahan Orde Baru karena waktu itu sudah ada dua partai politik dan satu golongan. Hanya saja Presiden Soeharto saat itu tidak suka jika di dalam pemerintahannya dibantu partai politik dan yang membantu pemerintahannya adalah kekuatan politik yang disebut golongan kekaryaan (Golkar). Maka, semua jabatan politik yang diduduki Golongan Karya pada saat itu dinamakan pejabat negara. Jabatan rangkap seperti ini disamakan sejak Orde Baru.⁴⁴

Zaman pemerintahan Orde Baru, hanya dikenal dua macam jabatan, yakni jabatan negara, yang pejabatnya disebut pejabat negara, dan jabatan karier birokrasi, yang pejabatnya disebut PNS atau pejabat eselon. Namun demikian, di

⁴⁴ May Lim Charity. *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Legislasi, Vol. 13, No. 01, 2016, halaman 2.

era Orde Baru jabatan politik dapat dipersamakan dengan jabatan negara (pejabat negara). Menurut Bagir Manan pengertian pejabat politik berbeda secara substansial dengan istilah pejabat publik, karena jabatan publik tidak selalu diisi melalui proses pemilihan umum atau layaknya mekanisme pemilihan pejabat melalui proses politik. Namun dapat juga diisi melalui pengangkatan dengan model dan prosedur tertentu.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme memberikan makna istilah “pejabat negara” sebagai pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sementara definisi lain terdapat dalam Undang - undang No. 99 tentang Perubahan atas UndangUndang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokokpokok Kepegawaian, di dalam Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa “pejabat negara” adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/ tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan pejabat negara yang ditentukan oleh undang-undang.⁴⁵

Tujuan dari peraturan larangan rangkap jabatan di lingkup utamanya ialah sebagai bentuk upaya membatasi kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang menimbulkan konflik kepentingan. Larangan Rangkap jabatan sebenarnya telah diatur oleh beberapa regulasi di Indonesia. Utamanya larangan rangkap jabatan dalam lembaga kementerian, jika dilihat pada bunyi pasal 23 huruf (a) Undang-undang

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 3.

Kementerian tersebut, ialah suatu jabatan sebagai pejabat negara yang diatur oleh beberapa undang-undang yang ada diluar lainnya. Kemudian selaras dengan hal tersebut pejabat negara yang diatur oleh undang-undang tidak boleh merangkap sebagai menteri.

Hak prerogatif presiden untuk mengangkat menteri dan dapat memilihnya langsung seharusnya dapat dipergunakan dengan sebaik mungkin. Ketika memang seorang yang masih menjabat sebagai pejabat negara atau pejabat pemerintahan seharusnya di sarankan untuk mengundurkan diri atau menanggalkan jabatan sebelumnya tersebut. Fungsi penanggalan jabatan tersebut juga untuk menghindari adanya perbincangan di kalangan masyarakat. Indonesia adalah negara hukum oleh karenanya untuk menegakkan tonggak itu, presiden dapat mencontohkan agar dari segala tindakan untuk sesuai dengan hukum atau peraturan yang ada.⁴⁶

Literatur ilmu politik disebutkan bahwa partai politik merupakan suatu organisasi sosial yang *distinctive*, yang tujuan utamanya adalah menempatkan calon-calon pemimpinnya pada jabatan pemerintahan seperti presiden, menteri, gubernur, bupati dan wali kota. Syarat minimal dari suatu parpol dilihat dari aspek peranan politiknya adalah merancang calon-calon pejabat dari partainya untuk menduduki jabatan di dalam pemerintahan, dan mendulang suara yang mendukungnya. Dari perspektif ini, kehadiran pejabat politik di dalam tatanan administrasi pemerintahan tidak bisa dihindari. Bahkan, menurut Guy Peters dan Jon Pierre editor dari buku hasil penelitiannya *Politicization of the Civil Service*

⁴⁶ Moh. Baris Siregar & dkk. *Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. ILREJ, Vol.1, No.1, Maret 2021, halaman 94.

menyatakan bahwa beberapa dasawarsa terakhir ini sektor pemerintahan telah menjadi arena yang dikuasai politisi (*politicized*).

Hal ini berarti bahwa para pejabat dan pegawai pemerintahan harus memberikan perhatian yang lebih besar sebagai pelayanpelayan politik kepada jabatan-jabatan politik yang memimpinya. Hubungan keduanya bukan hanya sekadar hubungan kekuasaan antara yang berkuasa dan yang dikuasai, melainkan hubungan yang *bureucratic sublation*, yakni hubungan yang mencerminkan kesejajaran dengan pejabat politik *co-equality with executive*. Fenomena rangkap jabatan kerap menjadi objek kritikan masyarakat terlebih ditujukan kepada sejumlah kasus yang pernah terjadi di era Orde Baru.

Rangkap jabatan antara jabatan pimpinan parpol dan pejabat negara (pejabat politik) telah lama dikeluhkan, karena rangkap jabatan dengan pola seperti ini kerap dijadikan mesin politik, mesin dana bagi kepentingan partai atau kelompoknya sendiri. Menurut Miftah Thoha, selain kurang patut dan tidak etis, rangkap jabatan itu merupakan saluran untuk berbuat menyimpang atau berkecamuknya konflik kepentingan, seperti layaknya bercampurnya perkara yang hak dan yang batil. Penggunaan fasilitas negara tidak mungkin bisa dihindarkan oleh pejabat tersebut, baik besar maupun kecil, disadari atau tidak, ketika pejabat tersebut melakukan tugas aktivitas yang sulit dibedakan antara tugas negara atau tugas partainya.⁴⁷

Rangkap jabatan yang dilakukan pejabat negara yang juga memiliki jabatan sebagai pimpinan parpol sebenarnya sudah dilarang secara tegas di dalam

⁴⁷ May Lim Charity, *Op. Cit.*, halaman 5.

ketentuan Pasal 23 Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dimana isi Pasal tersebut adalah:

1. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang undangan;
2. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta;
3. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan negara dan/atau Anggaran pendapatan daerah

Diaturnya larangan tentang rangkap jabatan dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara untuk mencegah terjadinya terjadinya. Mengenai menteri yang merangkap jabatan di partai politik, di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara tidak disebutkan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai anggota partai politik. Tetapi jika ditelaah isi dalam Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang salah satunya berbunyi, "*pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah*", yang mana partai politik termasuk organisasi yang salah satu pendapatannya.

Seperti yang tertuang dalam Pasal 34 UU No 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik , yang berbunyi:

- a. Keuangan Partai Politik bersumber dari Iuran anggota dan/atau Sumbangan yang sah menurut hukum; dan
- b. Bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dengan demikian, dengan adanya rangkap jabatan pada Menteri yang merupakan pejabat negara dapat menimbulkan apa yang disebut konflik kepentingan. Secara konseptual, definisi mengenai konflik kepentingan

dibeberapa literatur hampir sama. Misalnya, definisi konflik kepentingan menurut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya. Definisi hampir mirip dirumuskan oleh *Council of Europe*, yang menyebutkan "*konflik kepentingan adalah potensi yang jika tidak dikelola secara transparan dan akuntabel akan mendorong pejabat publik mengambil keputusan yang tidak berdasar pada kepentingan publik*".⁴⁸

Melihat dari segi peraturan, definisi konflik kepentingan menurut Pasal 1 Ayat 14 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, adalah kondisi Pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya. Dikarenakan konflik kepentingan pasti melekat pada aktor maka tentu saja langsung merujuk pada kompetensi dan integritas secara personal. Perwujudan kompetensi dan integritas seorang pejabat selalu berada didalam kerangka "etika pejabat" baik diranah privat maupun diranah publik. Di sisi lain, hadir etika publik yang merupakan refleksi tentang standar atau norma yang menentukan baik-buruk dan benar-salah suatu perilaku,

⁴⁸ Muh. Affan. 2017. Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi. Jakarta: Tifa Fondation, halaman 1.

tindakan, dan keputusan yang mengarahkan kebijakan publik dalam menjalankan tanggung jawab pelayanan publik.⁴⁹

Berbagai literatur mengenai konflik kepentingan menyebutkan terdapat beberapa sumber penyebab konflik kepentingan. Misalnya, menurut Ombudsman Victoria, sumber-sumber konflik kepentingan di suatu lembaga atau organisasi dapat berasal dari:

- a) Pekerjaan di luar/sekunder dan kepentingan bisnis pribadi;
- b) Pekerjaan/kegiatan usaha paska pekerjaan di sektor publik;
- c) Pekerjaan dan kepentingan bisnis pribadi dari anggota keluarga, teman, dan rekan;
- d) Keanggotaan kelompok dan organisasi masyarakat;
- e) Hubungan tidak pantas/hubungan pribadi.

Penjelasan tersebut hanya merujuk pada personalitas pegawai (kepentingan pribadi) dan hubungannya berdasarkan pekerjaan lain, paska pekerjaan publik, dan afiasi (keluarga, bisnis, teman, kelompok, organisasi masyarakat, sejawat dan lain-lain). Sementara itu, dalam Pasal 43 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, juga disebutkan bahwa konflik kepentingan terjadi apabila dalam menetapkan dan melakukan keputusan dan tindakan dilatarbelakangi oleh:

- (1) Adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
- (2) Hubungan dengan kerabat dan keluarga;
- (3) Hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;

⁵⁵ *Ibid.*, halaman 3.

- (4) Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
- (5) Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat;
- (6) Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁰

C. Konsekuensi Hukum Terhadap Menteri Negara Sebagai Pimpinan Partai Politik Dalam Struktur Kabinet Di Indonesia

Konsepsi “negara hukum demokratis” atau negara demokrasi berdasarkan hukum” dianggap sebagai landasan (fondasi) kehidupan bersama umat manusia yang telah berhasil menciptakan kerangka kehidupan bernegara ideal. Dalam kaitan dengan pernyataan di atas, Frnaz Magnis Suseno mengemukakan pendapatnya tentang negara hukum demokratis sebagai Negara hukum demokratis modern merupakan bentuk negara yang sampai sekarang- walaupun tidak seratus persen berhasil untuk menciptakan kerangka persekutuan hidup bersama yang dapat menerima keberadaan manusia sebagai makhluk individu dan sosial yang bermatabat mulia dengan kedudukan yang sederajat yang selalu ingin hidup berkelompok.

Pokok pendirian negara hukum demokratis (negara demokrasi berdasarkan hukum) adalah prinsip yang baru dalam kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara yang berkarakter humanis, sosialis, dan populis. Frasa “negara hukum demokratis” atau “negara demokrasi berdasar atas hukum” semakin menarik diperbincangkan dalam konteks kehidupan bernegara dan

⁵⁶ *Ibid.*, halaman 10.

praktik penyelenggaraan negara pada zaman modern dengan problematika yang lebih kompleks daripada problematika negara hukum liberal atau negara hukum.⁵¹

Salah satu praktik penyelenggaraan negara hukum yaitu adanya Lembaga-lembaga yang membantu tugas ataupun tupoksi Presiden dan WakilPresiden dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Kementerian negaramerupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam halterkait dengan pemerintahan. Sedangkan menteri merupakan pembantu Presidenyang memimpin setiap kementerian dalam pemerintahan dengan bidang-bidang tertentu. Urusan pemerintahan yang dimaksud disini adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 disebutkan bahwa:⁵²

1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara;
2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden;
3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan
4. Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undangundang.

Sedangkan pada Pasal 3 BAB II kedudukan dan urusan pemerintah dalam Undang-Undang tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa: “*Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden*”. Dari ketentuan yang tertera pada pasal tersebut di atas dapat dipahami secara seksama bahwa, para menteri adalah pembantu presiden, yang kemudian diangkat dan diberhentikan

⁵¹ Hotman P. Sibuea & Dwi Seno Wijanarko. 2021. *Dinamika Negara Hukum*. Depok: PT. Rajagrafindo, halaman 3.

⁵² Tria. M dan M. Shofwan Taufiq. *Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara*. Muhammadiyah Law Review, Vol. 5, No. 1, 2021, halaman 3.

oleh presiden. Dimana dalam hal ini para menteri bertugas sesuai dengan bidang-bidang yang sudah ditentukan dalam pemerintahan selama periode tertentu. Oleh karena itu para menteri bertanggungjawab secara langsung kepada presiden atas segala tugas dan kewajiban yang diemban oleh masing-masing menteri sesuai dengan bidangnya masing-masing, mengingat bahwasanya pada Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa, "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*". Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa, Presiden dan Wakil Presiden memangku jabatan selama lima tahun dan dapat dipilih lagi untuk masa jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Jadi Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat memangku jabatan dalam dua kali masa jabatan, dan sesudahnya tidak dapat lagi dipilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Maka dapat dipahami bahwasanya pengangkatan dan pemberhentian menteri juga dilakukan oleh presiden pada periode masa jabatannya tersebut.

Tugas, fungsi dan susunan organisasi Kementerian Negara diatur dengan Peraturan Presiden. Pada Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 menyatakan bahwa Kementerian Negara terdiri atas 34 Kementerian, yang dipimpin oleh Menteri dimana proses pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh Presiden. Tugas para menteri adalah untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan dan menjalankan pemerintahan Negara sesuai dengan amanat konstitusi. Dalam melaksanakan tugasnya, fungsi Kementerian antara lain adalah:

- a. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan dibidangnya;

- b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidangnya; dan
- d. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.

Sedangkan pada Pasal 7 Undang-Undang tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa: “*Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara*”.⁵³

Rangkap jabatan akan rentan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Lord Acton berpendapat tentang teori kekuasaan, yakni “*Power tends to corrupt, and absolut power corrupts absolutely*” bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) atau berlebih cenderung akan disalahgunakan. Artinya, kekuasaan bersifat cenderung orang akan melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini menunjukkan kecenderungan ketika memiliki posisi jabatan menteri dan merangkap sebagai ketua umum partai politik akan rawan terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*), rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan rawan terjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).⁵⁴

Rangkap jabatan pejabat publik, seperti presiden, menteri dan kepala daerah memang tidak dilarang oleh konstitusi, namun dalam konteks penegakan etika bukanlah hal yang etis. Di Indonesia persoalan konflik kepentingan termasuk rangkap jabatan (jabatan publik dan jabatan di partai politik) memang

⁵³ *Ibid.*, halaman 4.

⁵⁴ Moh. Baris Siregar, *Op. Cit.*, halaman 90.

tidak banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena seringkali dalih yang dikemukakan adalah bahwa baik Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara maupun ketentuan AD/ART partai politik sejatinya tidak melarang adanya rangkap jabatan ketua umum atau pengurus parpol sebagai pejabat publik.

Konsep konflik kepentingan, rangkap jabatan menteri sebagai ketua umum dan pengurus parpol merupakan potential *conflict of interest*, yaitu suatu konflik kepentingan yang belum terjadi, tetapi secara potensial suatu saat akan terjadi. Hal ini misalnya dapat dibuktikan dengan situasi pada suatu saat, apakah kunjungan seorang menteri dalam kampanye atau pertemuan parpol bisa dibedakan sebagai ketua umum atau pengurus parpol. Selain itu, rangkap jabatan menteri tentu saja akan mengurangi konsentrasi dan komitmen untuk menjamin terlaksananya kontrak kinerja dan pakta integritas yang sudah ditandatangani para menteri karena beban yang juga harus ditanggung untuk memajukan program parpol. Singkat kata, rangkap jabatan adalah melanggar asas larangan konflik kepentingan dan konflik kepentingan terbukti di Indonesia menjadi sumber penyebab terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pada umumnya konflik dimaknai sebagai benturan atau pertentangan di antara dua sesuatu atau lebih. Dalam bahasa latin Webster menyebut conflict berarti benturan antara beberapa pihak dalam bentuk perkelahian, peperangan atau perjuangan. Konflik juga bisa dimaknai sebagai persepsi berbagai pihak tentang perbedaan kepentingan di antara mereka yang tidak memiliki titik temu. Sementara Geist mendefinisikan konflik sebagai bentuk ketidaksepakatan, perbedaan pendapat, perbedaan interpretasi, persaingan untuk menguasai sesuatu

dan karena adanya perspektif ganda. Adapun Karl Cordell dan Stefan Wolff mendeskripsikan konflik sebagai suatu kondisi ketika dua aktor atau lebih mengejar tujuan yang tidak saling cocok (*incompatible*), namun dari perspektif individu mereka sepenuhnya adil (*fair*).

Sementara Duncan Williamson menyebut konflik kepentingan sebagai kondisi ketika seseorang yang memiliki posisi sebagai petugas publik, pegawai, maupun seorang profesional, yang memiliki kepentingan pribadi yang hendak diwujudkan dengan mempengaruhi tujuan dan pelaksanaan dari tugas-tugas resmi dari institusinya. Konflik kepentingan ini mencerminkan suatu situasi yang memiliki potensi untuk mengganggu bahkan merusak objektivitas atau ketidakkeberpihakan seseorang tersebut karena adanya kemungkinan benturan atau bercampurnya antara kepentingan pribadi dan kepentingan tugas atau tanggungjawab resmi yang semestinya dikerjakan. Berdasarkan cara berpikir kausalitatif, konflik yang dilihat sebagai akibat tidak mungkin muncul tanpa didahului oleh sebab yang menjadikannya ada.

Berdasarkan pemikiran yang berkembang disebutkan ada enam alasan utama penyebab terjadinya konflik antara lain; para pihak terkait memiliki tujuan yang berbeda, alasan solidaritas yang tinggi, memang terorganisir untuk berkonflik, mampu mengendalikan sumberdaya konflik yang dimiliki, karena permusuhan terhadap lawan mereka, dan bisa juga karena faktor perebutan sumberdaya material. Adapun tujuan konflik umumnya untuk mendapatkan dan mempertahankan sesuatu atau sumberdaya untuk kepentingan hidup. Pada batas minimal konflik berguna untuk mempertahankan hidup dan pada tingkat selanjutnya konflik berfungsi sebagai upaya meningkatkan kualitas atau

kenyamanan hidup. Namun konflik tersebut tidak hanya sebatas kepentingan material tubuh, melainkan juga untuk keperluan yang terkait dengan kejiwaan atau rohani seperti harga diri dan posisi kehormatan dalam masyarakat. Dengan demikian yang diperjuangkan dalam konflik tidak hanya wilayah tempat tinggal, kekayaan dan kekuasaan yang bersifat empiris saja, melainkan juga harga diri, keselamatan hidup, dan orang-orang yang dicintai serta hal-hal lain yang sifatnya emosional.⁵⁵

Konflik muncul atas dasar faktor atau penyebab yang beragam, namun jika merujuk pada pengertian umumnya, sebagaimana dinyatakan oleh Pruitt, konflik senantiasa bersumber pada adanya sudut pandang berbeda dalam memahami kepentingan. Jika memahami konflik berlandaskan sumber ini, maka sesungguhnya unsur paling pokok penyebab terjadinya konflik muncul dalam dua hal, yakni persepsi dan kepentingan. Bahwa setiap kemunculan konflik akan diawali oleh adanya perbedaan pendapat dan perbedaan kepentingan. Dalam perspektif sosiologi politik, makna kepentingan di sini bisa dimaknai sebagai hasrat material yang bermuara pada kekuasaan, sehingga disebut juga sebagai konflik kekuasaan, atau dalam bahasa ilmu politiknya kita kenal dengan istilah konflik politik kekuasaan.

Jika dinamika konflik kabinet koalisi seperti konflik kepentingan dan segala bentuk turunannya, maka di sini kita akan mendapati pola dan jawaban yang sama. Yakni ketiadaan kemampuan membangun koalisi yang murni melandaskan politik mereka pada kepentingan publik, bukan pada kepentingan perorangan atau kelompok tertentu. Jawaban yang sama juga kita dapati dalam hal

⁵⁵ Zakaria & dkk. *Konflik Kepentingan Elit Politik Lokal Dalam Proyek Pembangunan : Studi Kasus Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2017*. Jurnal Adhikari, Vol. 7, No. 1, 2022, halaman 133-134.

konflik internal parpol, sekian polarisasi dan pertentangan dalam tubuh parpol yang berujung pada pecah kongsi, kesemuanya bersumber dari ketidakmampuan parpol menjalankan proses normalisasi menyangkut perebutan kepentingan di tataran internalnya. Sebagai organisasi fundamental demokrasi, parpol sesungguhnya memiliki kekuatan cukup besar untuk dapat melakukan intervensi konflik, baik kekuasaan di lingkaran pemerintahan maupun konflik di intrernalnya sendiri.

Dirinya dapat berkedudukan sebagai aktor kunci untuk dapat menciptakan stabilitas dan mengendalikan segala bentuk manuver politik yang berpotensi menimbulkan kekacauan dan kegaduhan. Parpol satu-satunya organisasi yang dapat menjalankan fungsi politik dalam semua aspek. Baik aspek pendidikan politik, komunikasi politik, partisipasi politik, bahkan menyangkut yang paling urgen sekalipun, yakni rekrutmen politik. Hanya, berkaca pada realitas ada, khususnya eksistensi partai politik di Indonesia dewasa ini, sulit melihat parpol melaksanakan peran dan fungsi tersebut secara maksimal.

Alih-alih partai politik sebagai *actor of conflict management*, gambaran yang kerap muncul seringkali partai-partai politik dilanda konflik internal sehingga abai melaksanakan fungsinya sebagai penyelesai konflik. Sistem koalisi yang sedianya dibentuk untuk menjalin kepaduan dan kerja sama antarpol, pada kenyataannya jauh panggang dari api. Pengalaman-pengalaman yang muncul sebelumnya adalah saratnya intrik kepentingan, perebutan kursi kementerian, hingga pada perpecahan di internal parpol sendiri. Pemandangan buram seperti inilah yang dapat kita saksikan dalam masa perjalanan kabinet pemerintahan,

terutama yang terbentuk dalam postur dan bangunan koalisi terlampau besar (baca: koalisi tambun), baik pada masa setelah reformasi maupun sebelumnya.⁵⁶

Tuntutan pejabat publik untuk menghindarkan diri dari konflik kepentingan, secara khusus dalam hal ini menyangkut rangkap jabatan, sebenarnya juga merupakan bagian dari etika pemerintahan. Jika peraturan perundangundangan tidak mengatur suatu hal boleh dan tidak boleh atau pantas dan tidak pantas suatu perbuatan dan/atau keputusan pejabat publik, biasanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) dan etika pemerintahan dijadikan sebagai pedoman. MPR pernah mengeluarkan Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 yang mengamanatkan penyiapan sarana dan prasarana, program aksi, dan pembentukan peraturan perundang-undangan bagi tumbuh dan tegaknya etika usaha, etika profesi, dan etika pemerintahan.

MPR juga pernah mengeluarkan Ketetapan No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa yang diantaranya mengamanatkan perlunya mengaktualisasikan etika pemerintahan yang pada intinya menjunjung tinggi integritas berbangsa dan bernegara dengan mengedepankan nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, serta martabat diri sebagai warga negara. Melihat eksistensi Kabinet Indonesia Maju, menteri-menteri yang tergabung di dalamnya tersebut sampai saat ini masih menjabat sebagai menteri di pemerintahan Indonesia. Beberapa pakar politik ataupun pakar hukum tata negara, sudah memberikan informasi bahwasannya menteri yang merangkap jabatan melanggar UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Tetapi

⁵⁶ Abd Hanan dan Busawi. *Problem Politik Kabinet Koalisi; Konflik Kepentingan Hingga Konflik Internal Partai Politik*. Journal of Social Community, Vol. 6, No. 2, 2021, halaman 56-57.

sampai saat ini Jokowi sebagai Presiden Indonesia, masih mempertahankan dan mebiarkan menteri-nya merangkap jabatan.

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, sebenarnya menteri yang merangkap jabatan sudah diatur sanksinya. Sanksi tersebut berada dalam bab V yang berisi mengenai pengangkatan dan pemberhentian. Dimana sanksinya berada dalam Pasal 24 Ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, yang berbunyi:

Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena:

- a. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut;
- c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 atau;
- e. Alasan lain yang ditetapkan oleh presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Ayat (2) huruf d UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara di atas, disebutkan bahwa menteri yang melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 maka harus diberhentikan jabatannya sebagai menteri. Dan di dalam Pasal 23 membahas tentang larangan menteri merangkap jabatan. Maka dalam Ayat (2) Pasal 24 huruf d, menteri yang melakukan rangkap jabatan dapat diberhentikan. Dalam hal ini, merujuk pada Pasal 24 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, presiden yang memiliki wewenang dalam mengangkat dan memberhentikan menteri, harus memberhentikan menteri yang terbukti melakukan rangkap jabatan.

Selain UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, mengharuskan presiden memberhentikan menteri yang melakukan rangkap

jabatan, ditinjau dari etika politik dan pemerintahan yang mana diamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan publik, menteri sebagai pejabat publik siap mundur bila melanggar kaidah, undang-undang dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara.

Secara hukum, sanksi yang diberikan terhadap menteri yang melakukan rangkap jabatan adalah sanksi administratif, yang mana hukumannya adalah pemecatan ataupun pemberhentian yang dilakukan atasannya yaitu presiden. Menteri rangkap jabatan seharusnya diberhentikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tetapi dalam masalah ini presiden lah yang memiliki kewenangan dalam memberhentikan menteri seperti yang tertuang di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan UUD 1945. Namun faktanya sampai hari ini juga presiden tidak kunjung mengeluarkan keputusan presiden yang memberhentikan menteri yang terbukti merangkap jabatan. Presiden maupun menteri sebagai pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif wajib menjunjung tinggi asas kepastian hukum. Maka dalam hal ini jikalau presiden menjunjung tinggi asas kepastian hukum, maka menteri yang merangkap jabatan haruslah diberhentikan agar tercapainya asas kepastian hukum dan asas persamaan di hadapan hukum.

Pentingnya peraturan pembatasan kekuasaan menteri melalui larangan rangkap jabatan sangat dibutuhkan. Sama halnya dengan penegasan redaksi terkait pemimpin organisasi salah satunya ialah ketua umum partai politik agar tidak berakibat pada timbulnya misinterpretasi terhadap pemaknaannya. Sesuai dengan teori kekuasaan yang menyebutkan bahwa kekuasaan akan membuat orang akan

melakukan penyalahgunaan terhadap kekuasaannya. Apalagi dalam merangkap jabatan menjadi Menteri sekaligus ketua umum partai politik.

Menurut Miftah Thoha, tindakan rangkap jabatan selain kurang patut dan juga tidak etis, rangkap jabatan itu akan menimbulkan berbuat menyimpang atau mencampurkan konflik kepentingan, seperti layaknya bercampurnya antara hak dan batil. Sebenarnya penggunaan fasilitas yang diberikan negara tidak mungkin bisa dihindarkan oleh pejabat tersebut, baik besar atau kecil, atas kesadaran atau tidak sadar, ketika pejabat tersebut melakukan tugas aktivitas yang sulit dibedakan antara tugas sebagai pejabat negara atau sebagai tugas dari partainya. Konflik kepentingan yang dimaksud salah satunya ialah ketika menjalankan sebagai ketua umum partai politik berdampak pada jabatan menterinya, seperti:

- 1) Mengambil Keputusan Di lembaga Kementerian Dipimpinnya Untuk Lebih Menguntungkan Partai Politikanya;
- 2) Menjalankan Tugas Sebagai Menteri Tapi Pada Saat Bersamaan Menjalankan Tujuan Di Partai Sebagai Ketua Umum Partai;
- 3) Mengutamakan Merekrut Anggota Kementrian Dari Kader Di Partai Politikanya;
- 4) Memakai Fasilitas Sebagai Menteri Untuk Kepentingan Kepartaian.

Konflik kepentingan yang disebutkan dapat menghambat dan menimbulkan tidak maksimal jabatan menterinya dalam bertugas sebagai lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan Urgensi dari melarang rangkap jabatan menteri di partai politik ialah agar kinerja Menteri fokus dalam kepentingan bangsa dan negara, untuk menghindari penggunaan fasilitas negara bagi kepentingan politik tertentu, untuk menghindari supaya Menteri tidak

dijadikan mesin penarik uang (*Automatic Teller Machine*) oleh partai politik, konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang kemudian dapat menimbulkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Teruntut sistem hukum administrasi dan sistem hukum pidana yang ada di Indonesia, konsep untuk mengatasi konflik kepentingan memang belum kuat. Sehingga kajian mengenai konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan dampaknya pada tindak pidana korupsi masih sangat minim.⁵⁷

Mengenai menteri yang melanggar aturan rangkap jabatan, Ombudsman sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap publik, memiliki kewenangan dalam menangani kasus tersebut tersebut. Tetapi ombudsman hanya memiliki kewenangan sebagai pengawas dan pemeriksaan sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 7 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Masyarakat sebenarnya dapat melapor menteri yang melakukan pelanggaran, termasuk rangkap jabatan kepada Ombudsman. Setelah laporan diperiksa, jika Ombudsman menerima laporan tersebut, maka Ombudsman akan memberikan rekomendasi terhadap pelapor, menteri(terlapor) dan presiden (atasan terlapor) sesuai dengan Pasal 37 UU No.37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Menurut Pasal 38 mewajibkan pelapor, menteri dan presiden melaksanakan rekomendasi tersebut, dan presiden sebagai atasan menteri sesuai dengan Pasal 38 Ayat (2) wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman tentang pelaksanaan rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak

⁵⁷ Moh. Baris Siregar & dkk, *Op. Cit.*, halaman 98.

tanggal diterimanya rekomendasi. Jika terlapor dan atasan terlapor tidak melaksanakan rekomendasi, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor yang tidak melaksanakan rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden dan menteri yang tidak melakukan rekomendasi yang diberikan Ombudsman juga dikenai sanksi administratif yang mana Pasal 39 menyatakan terlapor dan atasan terlapor yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan hal ini rekomendasi Ombudsman sejatinya mengikat secara moral, tetapi rekomendasi ombudsman bisa saja bersifat mengikat secara hukum, karena rekomendasi ombudsman yang tidak dilaksanakan bisa diambil alih oleh DPR, dan DPR dapat menindak menteri tersebut sesuai dengan kewenangannya. Menteri yang melakukan rangkap jabatan di dalam kabinet Indonesia Maju, ditinjau dalam UU No. 39 Tahun 2008 Kementerian Negara, kedudukannya tidak legal secara yuridis karena terbukti sudah melanggar UU.

Mengingat di dalam Pasal 23 Dan Pasal 24, menteri dilarang untuk merangkap jabatan, dan menteri yang merangkap jabatan diberhentikan oleh presiden. Tetapi menteri yang merangkap jabatan di dalam pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin saat ini, dianggap sah dan diakui oleh negara, dikarenakan sampai saat ini menteri-menteri yang melakukan rangkap jabatan sampai sekarang masih menjabat dan menjalankan tugasnya sebagai menteri di kementeriannya masing-masing. Dalam hal ini peran presiden Jokowi sangat menentukan kedudukan menterinya yang merangkap jabatan. Karena seperti yang tertuang dalam UUD

1945 dan UU Kementerian Negara, pemberhentian menteri hanya dapat dilakukan oleh presiden.

Rangkap jabatan sendiri telah melanggar ketentuan Pasal 23 dan Pasal 24 UU No. 39 Tahun 2008 Kementerian Negara yang mana jika dikaitkan dengan teori kepastian hukum menurut Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu harus mensyaratkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang

sebenarnya (*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Perihal rangkap jabatan dikaitkan dengan teori kepastian hukum maka kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Rangkap jabatan tentu tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat dimana secara teori kekuasaan juga, pemberian rangkap jabatan yang lebih akan cenderung akan membuat orang melakukan tindakan diluar batas yang dimilikinya, sehingga berdampak pada perbuatan penyalahgunaan kekuasaan. Konsekuensi dari rangkap jabatan lainnya ialah adanya konflik kepentingan, apalagi rangkap jabatan yang dimaksud ialah diangkatnya jajaran menteri dari ketua umum partai politik. Dampaknya penyelenggaraan pemerintah oleh menteri yang diangkat melalui hal tersebut sudah jelas memiliki tujuan yang bersifat politis. Tentu poin kedua menurut pendapat Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta yang menyatakan bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya tentu tidak terpenuhi dalam hal rangkap jabatan yang dilakukan Menteri yang juga merupakan ketua partai politik.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kedudukan menteri negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu merujuk pada desain ketatanegaraan, kedudukan dan peran menteri dikonstruksikan tersendiri dalam BAB V UUD 1945 mengenai Kementerian Negara yang mana ada 4 (empat) pasal yang menegaskan bahwa kedudukan Menteri negara di dalam sistem ketatanegaraan yaitu berkedudukan membantu presiden dan membidangi urusan-urusan tertentu dalam pemerintahan bahkan kedudukan Menteri negara dapat menggantikan Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.
2. Pengaturan rangkap jabatan sebagai pejabat negara yakni diaturnya larangan di dalam Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang mana dinyatakan bahwa pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, yang mana partai politik termasuk organisasi yang salah satu pendapatannya. Seperti yang tertuang dalam Pasal 34 UU No 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

3. Konsekuensi hukum terhadap menteri negara sebagai pimpinan partai politik dalam struktur kabinet di Indonesia yaitu konsep konflik kepentingan, rangkap jabatan menteri sebagai ketua umum dan pengurus parpol secara teori kepastian hukum tentu telah terlanggar yang mana potential *conflict of interest* (konflik kepentingan) yang mana nantinya rangkap jabatan menteri tentu saja akan mengurangi konsentrasi dan komitmen untuk menjamin terlaksananya kontrak kinerja dan pakta integritas yang sudah ditandatangani para menteri karena beban yang juga harus ditanggung untuk memajukan program parpol.

B. Saran

1. Konsep alternatif perubahan terhadap pasal 23 Undang-Undang Kementerian Negara agar tidak terdapat multitafsir ialah : a) Menambahkan kalimat Pimpinan partai politik pada pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Kementerian Negara dengan bunyi “pimpinan partai politik dan/atau pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah”; b) Menambahkan pasal 24 yang menegaskan adanya sanksi setelahnya pasal 23 Undang-Undang Kementerian Negara, pasal tersebut berbunyi “Setiap orang yang melakukan tindakan sebagaimana dimaksud pada pasal 23, batal demi hukum.”; c) Menambahkan arti kalimat pimpinan organisasi di dalam bagian penjelasan pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Kementerian Negara yang berbunyi “Yang dimaksud dengan “Pimpinan

Organisasi” adalah Organisasi yang dibiayai oleh APBN/APBD, termasuk juga partai politik.”.

2. Kendati belum banyak peraturan perundangundangan mengatur perihal rangkap jabatan, sudah seyogyanya prinsip etika pemerintahan budaya malu di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan harus dikedepankan. Rangkap jabatan dengan dalih apapun pada akhirnya akan berujung pada potensi terjadinya konflik kepentingan yang akan mendorong pada tindak pidana korupsi. Ke depan aturan mengenai rangkap jabatan harus menjadi mainstreaming materi muatan perundang-undangan terutama terkait undang-undang pemilu, undang-undang pemilihan presiden dan kepala daerah, undangundang aparatus sipil negara, dan undangundang pemerintahan daerah agar secara tegas dilarang.
3. Bagi para politisi yang kebetulan menduduki posisi jabatan publik, maka sudah semestinya menanggalkan aspirasi politiknya dan harus kembali menjunjung tinggi amanah dan nilai-nilai karakter jabatan yang diemban. Memberikan ruang yang terbuka bagi segenap individu untuk meraih jabatan apapun juga harus menjadi hak setiap individu, tentunya dengan mengedepankan nilai-nilai profesionalitas atau kompetensi individu dalam memegang jabatan sebagai standar formal dan material untuk dijadikan acuan dalam menilai kelayakan seseorang dalam menjabat sebuah posisi dan jabatan tanpa membedakan latar belakang dan afiliasi politiknya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Achmad Ali dan Wiwie Heryani. 2013. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Ahmad & dkk., 2020. *Hukum Konstitusi Menyongsong Fajar Perubahan Konstitusi Indonesia Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press.
- Andryan. 2021. *Kapita Selekta Hukum Tata Negara*. Medan: Cv Pustaka Prima.
- Dosen Htn Uir. 2022. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada.
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media.
- Eko Sudarmanto, Diana Purnama Sari & Dkk. 2021. *Manajemen Konflik*. Jakarta: Yayasan Kita Menulis.
- H. Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Rajawali Persada.
- Hotman P. Sibuea & Dwi Seno Wijanarko. 2021. *Dinamika Negara Hukum*. Depok: PT. Rajagrafindo.
- Khairul Fahmi. 2021. *Hak Pilih Pemilihan Umum*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada.
- Muh. Affan. 2017. *Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Tifa Fondation.
- Muhadam Labolo & Teguh Lham. 2015. *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Teori, Konsep Dan Strategi*. Depok: Pt Rajagrafindo Persada.
- Muhaimin. 2020. *Metode Penelitian Hukum*. Nusa Tenggara Timur: Mataram University Press.
- Rahman Mulyawan. 2015. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bandung: Unpad Press.
- Suryana. 2015. *Metodologi Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*. Bali: Universitas Udayana Press.

B. Jurnal/Karya Tulis Ilmiah

- Abd Hanan dan Busawi. *Problem Politik Kabinet Koalisi; Konflik Kepentingan Hingga Konflik Internal Partai Politik*. Journal of Social Community, Vol. 6, No. 2, 2021.
- Alexander Christo Agung. *Fungsi Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. Lex Administratum, Vol. Vi, N o. 4, 2018.
- Ardilafiza & dkk. *Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19, No. 3, 2022.
- Ellya Rosana. *Konflik Pada Kehidupan Masyarakat (Telaah Mengenai Teori Dan Penyelesaian Konflik Pada Masyarakat Modern)*. Al-AdYaN, Vol.X, No.2 2015.
- Hesti Armiwulan. *Catatan Kritis Sistem Hukum Dan Praktik Ketatanegaraan Republik Indonesia Di Era Reformasi*. Jurnal Majelis, Vol. 1, No. 2, 2019.
- 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.
- May Lim Charity. *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Legislasi, Vol. 13, No. 01, 2016.
- Moh. Baris Siregar & dkk. *Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. ILREJ, Vol.1, No.1, Maret 2021.
- Muhtadi. *Lembaga Negara: Makna, Kedudukan Dan Relasi. Fiat Justitia* Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3,, 2013.
- Mustamin. *Studi Konflik Sosial Di Desa Bugis Dan Parangina Kecamatan Sape Kabupaten Bima Tahun 2014*. Jurnal Ilmiah Mandala Educatio, Jime, Vol. 2. No. 2, 2016.
- Tria. M dan M. Shofwan Taufiq. *Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara*. Muhammadiyah Law Review, Vol. 5, No. 1, 2021.
- Zakaria & dkk. *Konflik Kepentingan Elit Politik Lokal Dalam Proyek Pembangunan : Studi Kasus Provinsi Bengkulu Tahun Anggaran 2017*. Jurnal Adhikari, Vol. 7, No. 1, 2022.

Zaki Uya. *Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 02, 2016.

C. Internet

Admin. (2020). “Menenal Konflik Kepentingan, Upaya Penting Cegah Tindakan Korupsi”. Diakses melalui www.djpb.kemenkeu.go.id, pada 14 Agustus 2022, pukul 19.00 Wib.

Wila Wahyun. (2020). “Aturan Hukum Soal Rangkap Jabatan di Pemerintahan”. Diakses melalui www.hukumonline.com, pada 14 Agustus 2022, pukul 19.39 Wib.