

**Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem  
Ketatanegaraan Indonesia**

**SKRIPSI**



**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2020**

# **Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan**

**Indonesia**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Oleh:

**IRA ANNISA**

No. Mahasiswa: 16410220

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2020**



**HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR**

**Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan**

**Indonesia**



Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran

Pada Tanggal: 7 Juli 2020

Yogyakarta, 7 Juli 2020

Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

**(Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.)**

NIP: 124100102



**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR**

**Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan**

**Indonesia**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal 7 Juli 2020 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta,

Tim Penguji

- 1. Ketua : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
- 2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
- 3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



**(Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H)**

NIP: 904100102



**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR**

**Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan**

**Indonesia**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal

dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta,

Tim Penguji

1. Ketua : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.

3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

Tanda Tangan

.....

.....

.....



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

**(Dr. ABDUL JAMIL, S.H., M.H)**

NIP: 904100102



**SURAT PERNYATAAN TELAH MELAKUKAN REVISI/PERBAIKAN  
TUGAS AKHIR**

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Ira Annisa

Nomor Mahasiswa : 16410220

Ujian Tanggal : 7 Juli 2020

Telah melakukan dan menyelesaikan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir saya sebagaimana yang disyaratkan oleh Tim Penguji Tugas Akhir.

Perbaikan Tugas Akhir tersebut selesai dan disetujui oleh dosen Penguji dan dosen Pembimbing Tugas Akhir.

Yogyakarta, 18 Juli 2020

Menyetujui:

Telah melakukan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir

1. Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H. ( )
2. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. ( )

Mengetahui:

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

**(Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.)**

NIP: 124100102

**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH / TUGAS AKHIR  
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Yang bertandatangan di bawah ini saya:

Nama : **IRA ANNISA**

No. Mahasiswa : 16410220

Adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Konstitusionalitas Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan.
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif akademik, bahkan pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "TIM" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 20 April 2020

 membuat pernyataan,  
  
**(IRA ANNISA)**

No. Mahasiswa 16410220

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Ira Annisa
2. Tempat Lahir : Samarinda
3. Tanggal Lahir : 29 Juli 1998
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : A
6. Alamat Terakhir : Keparakan Lor mg.1/850 RT.42 / RW.09 Mergangsan, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Adam Malik No.12 RT.20 Karang Asam Ilir Kec. Sungai Kunjang, Samarinda, Kalimantan Timur.
8. Identitas Orang Tua / Wali
  - a. Nama Ayah : Idham, S.H.  
Pekerjaan Ayah : Swasta
  - b. Nama Ibu : Indarti  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga  
Alamat : Jl. Adam Malik No.12 RT.20 Karang Asam Ilir Kec. Sungai Kunjang, Samarinda, Kalimantan Timur.
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SDN 022 Samarinda
  - b. SMP : SMPN 10 Samarinda
  - c. SMA : SMAN 5 Samarinda
10. Organisasi
11. Hobi : Bulutangkis



Yogyakarta, 20 April 2020  
Yang Bersangkutan,

**(IRA ANNISA)**

No. Mahasiswa: 16410220

## HALAMAN MOTTO

*“Sukses adalah saat persiapan dan kesempatan bertemu. Dan kesuksesan adalah buah dari usaha-usaha kecil yang diulang hari demi hari.”*

**(Penulis)**

*” “Dan Allah bersama orang-orang yang sabar.”*

**(Q.S. Al-Anfal: 66)**

*“Keberhasilan bukanlah milik orang pintar. Keberhasilan adalah kepunyaan mereka yang senantiasa berusaha.”*

**(B.J. Habibie)**

## HALAMAN PERSEMBAHAN



## KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirobbilalamiin, segala puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan nikmat, rahmat serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik sesuai dengan harapan yang penulis inginkan. Shalawat serta salam penulis haturkan kepada Nabi besar Muhammad SAW atas bimbingannya yang telah membawa kita sampai ke zaman penuh dengan ilmu pengetahuan.

Sebagaimana layaknya manusia biasa lainnya, penulis sadar benar bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itulah menjadi semangat baru kepada penulis untuk terus belajar mendekati kesempurnaan.

Skripsi dengan judul **“Konstitusionalitas Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”** telah penulis selesaikan dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar sarjana Strata-1 (S1) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Dalam hal penyusunan dan penulisan skripsi pun, penulis menyadari bahwa masih terdapat banyaknya kekurangan dan kekhilafan dalam skripsi penulis, sehingga kritik dan saran yang membangun akan penulis terima dengan sebaik-baiknya.

Penyelesaian skripsi ini tidak akan segera terselesaikan tanpa doa, dukungan, serta dorongan semangat dan perhatian yang telah diberikan oleh berbagai pihak. Oleh karenanya, penulis ingin mengucapkan terimakasih yang sangat banyak kepada:

1. Allah SWT, Tuhan Pencipta Semesta Alam, atas nikmat, rahmat, serta karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
2. Kedua orang tua tercinta, Ayah Idham dan Ibu Indarti, atas segala doa dan dukungan serta perhatian yang selalu diberikan tiada henti, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sesuai dengan harapan yang diinginkan.
3. Kakak tersayang, kak Indah, atas segala dukungan, dorongan semangat pantang menyerah serta perhatian yang telah diberikan kepada penulis, meskipun kalo ditanyai kebanyakan jawabnya gak tau.
4. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., LL.M., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia
5. Bapak Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
6. Bapak Jamaludin Ghafur, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir dan juga selaku Dosen Pembimbing Akademik yang bersedia membimbing penulis dengan baik, telah memberikan ilmu, kritik, saran, dukungan, serta dorongan semangat dan bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran serta dengan penuh kesabaran membimbing penulis, sehingga penulis termotivasi untuk dapat menyelesaikan studi hukum dengan baik dan segera menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

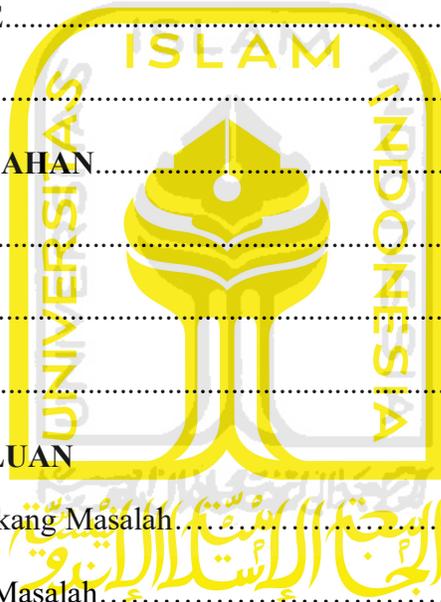
7. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan banyak doa, ilmu, pengalaman, nasihat, dorongan semangat, sehingga penulis termotivasi untuk segera menyelesaikan studi hukum dengan baik.
8. Bapak/Ibu Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang selalu bekerja dengan giat dan sabar dalam melayani dan memberikan informasi.
9. Sahabat-sahabat penulis sedari sekolah hingga sekarang, ecireng, ulay, eka, meling, kikiyi, gina, ruth yang selalu memberi doa, dukungan, dorongan semangat, perhatian, nasihat, serta meskipun tidak berada di jarak yang dekat, namun tetap selalu memberi waktunya untuk menyemangati penulis untuk segera menyelesaikannya selama menyusun skripsi ini.
10. Squad gak jelas apa namanya, DoriTomasNisong, RikeCindi, DinaDinulJamil, FitrotLemot, yang selalu menemani penulis dalam keadaan senang maupun susah selama berada di masa perkuliahan, selalu memberi doa, dukungan semangat, perhatian, dan juga caci-maki serta kekonyolan yang bikin kepala pusing penulis, sehingga penulis melewati segala rintangan dalam masa perkuliahan dan menyusun skripsi ini dengan baik.
11. Sahabat seperjuangan masa perkuliahan yang tidak bisa disebutkan satu persatu namanya, senantiasa selalu memberi doa, dukungan semangat yang tiada henti-hentinya kepada penulis, serta dengan penuh kesabaran mendengar keluh kesah penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

12. Teman-teman KKN penulis, Ecce barbar, Saras memetz, Liu bungul, Eky poloz, Aina datar, umi Nuke, abi Rafiq atas ilmu, dukungan, pengalaman, dan kenangan indah yang diberikan selama KKN di Desa Bener, Klaten.
13. Semua pihak yang telah memberikan doa, ilmu, dukungan semangat, perhatian, nasihat, saran, serta motivasi kepada penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	vi
CURRICULUM VITAE.....	vii
HALAMAN MOTTO.....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xiv
ABSTRAK.....	xvii
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Orisinalitas Penelitian.....	7
E. Tinjauan Pustaka.....	8
F. Metode Penelitian.....	20



## **BAB II TINJAUAN UMUM**

A. Politik Hukum.....	23
1. Pengertian Politik Hukum.....	23
2. Tujuan Politik Hukum.....	25
B. Konstitusi.....	27
1. Pengertian Konstitusi.....	27
2. Fungsi Konstitusi.....	30
3. Sumber Hukum Konstitusi.....	31
C. Sistem Pemerintahan.....	33
1. Pengertian Sistem Pemerintahan.....	33
2. Macam-Macam Sistem Pemerintahan.....	35
D. Kementerian Negara.....	41
E. Konstitusi dalam Islam.....	47
F. Kementerian Menurut Islam.....	54

## **BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Latar Belakang Munculnya Pengaturan Undang-Undang Wakil Menteri dalam Undang-Undang Kementerian Negara.....	58
B. Konstitusionalitas Jabatan Wakil Menteri di Indonesia.....	65

## **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	75
B. Saran.....	76

**DAFTAR PUSTAKA.....77**

**LAMPIRAN.....81**



## ABSTRAK

Wakil Menteri dalam pembentukan awalnya diperkirakan bahwa sistem pemerintahan presidensial di Indonesia belum mengenal Nomenklatur istilah jabatan Wakil Menteri yang diangkat secara politis oleh Presiden melalui hak prerogatifnya, namun sejak tahun 2008 posisi Wakil Menteri menjadi isu menarik untuk pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU). Pada Kementerian tertentu yang dianggap memerlukan penanganan secara khusus maka Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Kedudukan Wakil Menteri di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Menteri dan bertugas sebagai pembantu Menteri berdasarkan Pasal 64 ayat (3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Dari segi pengangkatannya, Menteri dan Wakil Menteri adalah sama, dikarenakan sama-sama diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan tata cara dan prosedur yang sama. Namun, permasalahan muncul terkait konstitusionalitas jabatan Wakil Menteri yang mengisyaratkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Negara selalu didasarkan pada Prinsip-Prinsip konstitusi yang telah ditetapkan, yang menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang ada di bawah UUD 1945 tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 itu sendiri. Teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka, yaitu dengan mengkaji buku, jurnal, beberapa peraturan perundang-undangan, dan putusan yang terkait. Penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang telah diperoleh akan diuraikan dalam bentuk keterangan dan penjelasan.

*Kata Kunci: Wakil Menteri, Sistem Pemerintahan, Pembentukan Kementerian Negara.*

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Setiap negara di seluruh belahan dunia ini dipastikan memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah inilah yang tertuang dalam konstitusi.<sup>1</sup> Konstitusi atau di Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) merupakan hukum dasar negara yang mengatur bagaimana menyelenggarakan pemerintahan negara. Di dalamnya antara lain mengatur hak-hak kontitusional rakyat atau warga negara selaku pemilik kedaulatan, serta kewenangan konstitusional oleh lembaga-lembaga negara yang diberi kewenangan menyelenggarakan pemerintahan negara.<sup>2</sup>

Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi

---

<sup>1</sup> Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Setara Press, Jawa Timur, 2008, hlm. 11.

<sup>2</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Ctk-1, PT. RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 14.

mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam (ambiguitas).<sup>3</sup>

Kelembagaan negara yang diatur dalam UUD 1945 adalah kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif yang dilengkapi oleh lembaga-lembaga negara lain. lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 begitu banyak, tetapi tidak semua lembaga negara itu dibentuk dan diberikan kewenangan konstitusional secara langsung oleh UUD 1945.<sup>4</sup> Ada lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, tetapi pembentukannya berdasarkan peraturan perundangan di bawah UUD 1945 seperti Undang-Undang ataupun Keputusan Presiden.<sup>5</sup>

Bentuk Pemerintahan Republik Indonesia, kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat, baik melalui perwakilan maupun dipilih langsung oleh rakyat. Umumnya, kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh satu orang seperti Presiden. Dalam bentuk Negara Republik Indonesia, umumnya Sistem Pemerintahannya menganut "sistem pemerintahan presidensial".<sup>6</sup>

Indonesia menganut "bentuk negara kesatuan" dan "bentuk pemerintahan Republik" sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan sistem pemerintahan Indonesia adalah "sistem pemerintahan presidensial" yang ditegaskan dalam UUD 1945. Penegasan itu dilihat pada BAB III: Kekuasaan

---

<sup>3</sup> Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Op. Cit, hlm. 15.

<sup>4</sup>Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Op. Cit, hlm. 14.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

Pemerintahan Negara, mulai dari Pasal 4 sampai Pasal 16 UUD 1945, sedangkan Pasal 17 UUD 1945 mengantar Kementerian Negara.<sup>7</sup> Kita telah mengetahui, bahwa dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang berdasarkan UUD 1945, Kekuasaan Pemerintahan dipegang oleh Presiden dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dibantu oleh Wakil Presiden.<sup>8</sup>

Di samping dibantu oleh Wakil Presiden, maka dalam melaksanakan tugasnya Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan Menteri-Menteri tersebut memimpin departemen-departemen Pemerintah. Kedudukannya tidak bergantung dari Dewan akan tetapi tergantung dari Presiden, mereka adalah pembantu Presiden. Hubungan tersebut di atas adalah ciri khas dari sistem pemerintahan presidensial.<sup>9</sup>

Sistem presidensial yang di anut oleh Indonesia, Presiden dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dibantu oleh Wakil Presiden, yang di sebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUD1945 bahwa dalam melaksanakan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Presiden juga dibantu oleh Menteri-Menteri Negara, disebutkan dalam Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara, Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan ini tidak dapat dilakukan oleh Presiden sendiri karena kemungkinan besar Presiden tidak memperoleh dukungan suara

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> H. Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm. 39.

<sup>9</sup> *Ibid.*

mayoritas. Pengangkatan dapat dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas pertimbangan atau usul partai politik yang berkoalisi. Adanya tekanan DPR dalam hal ini tidak dapat dihindarkan karena sistem presidensial idealnya hanya dapat diikuti dengan sistem dwi partai dalam arti hanya ada dua partai politik yang dominan. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dan Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran keMenterian negara diatur dalam undang-undang.<sup>10</sup>

Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk, hal-hal yang mengenai lingkungan kerjanya dan bidang tugasnya, oleh karena itu menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang berhubungan dengan departemannya. Memang, menteri-menteri itu adalah pemimpin negara. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi di dalam pemerintahan negara, para menteri bekerjasama satu sama lainnya seerat-eratnya dibawah pimpinan presiden.<sup>11</sup>

Pengangkatan Menteri Negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia itu bersifat politik di mana Menteri berposisi sebagai perpanjangan tangan dari presiden dalam menjalankan pemerintahan negara. Menteri memimpin lembaga departemen dan non-departemen sesuai dengan kabinet yang disusun Presiden.<sup>12</sup>

Berdasarkan Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara menyebutkan susunan organisasi kementerian departemen

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer., Jakarta, 2007 hlm. 316.

<sup>11</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 160-161.

<sup>12</sup> Enny Agustina, "Kewenangan Wakil Menteri Di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Hukum Media Bhakti*, 2018, hlm. 34.

Sekretaris Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektur Jenderal dan Badan dan/atau pusat, Sedangkan Kementerian negara non-departemen memiliki Sekretaris Kementerian, Inspektorat dan Deputi sesuai yang disebutkan di Pasal 9 ayat (4), Karena pada kementerian tertentu dianggap memerlukan bantuan secara khusus maka presiden dapat mengangkat Wakil Menteri, disebutkan dalam Pasal 10 Undang-Undang 39 tahun 2008 tentang Kementrian Negara bahwa, Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada kementerian tertentu. Kedudukan menteri berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, sedangkan wakil menteri berada dan bertanggungjawab kepada menteri yang membidangi bidang tertentu.<sup>13</sup>

Pasal inilah yang kemudian dijadikan dasar hukum di bentuknya Wakil Menteri di Indonesia. Keberadaan Wakil Menteri mengundang pro kontra dikarenakan ketidakjelasan kedudukannya dalam sistem pemerintahan yang ada di Indonesia. Sebelumnya, Indonesia tidak pernah mengenal adanya jabatan Wakil Menteri, jabatan tertinggi pada kementerian negara dipegang oleh menteri sebagai pembantu presiden. Namun, mengikuti perkembangan zaman dan kompleksitas fungsi-fungsi kementerian sehingga dirasa perlu untuk mengangkat Wakil Menteri yang bertugas membantu menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Wakil Menteri diberikan kewenangan untuk membantu tugas-tugas kepemimpinan menteri, kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 134 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

2012 Tentang Wakil Menteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet jika menteri berhalangan, juga menghadiri sidang-sidang setingkat menteri di diberbagai forum. Namun, Wakil Menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak berwenang mengambil keputusan dalam berbagai forum. Pada masa Presiden Joko Widodo (Jokowi) menunjuk 12 Wakil Menteri (Wamen) untuk membantu kerja para anggota kabinet. Sebelumnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) 2009-2014 juga menunjuk Wamen dengan jumlah 18 orang.<sup>14</sup>

Undang-Undang Kementerian Indonesia memang memberikan peluang yang luas kepada presiden untuk mengangkat Wakil Menteri. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dinyatakan bahwa dalam hal beban kerja, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu. Tetapi, di dalam Undang-Undang itu tidak jelas dijabarkan mengenai kriteria yang menyatakan bahwa kementerian tertentu tersebut mempunyai beban kerja yang seperti apa. Secara konstitusional UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden hanya dibantu oleh menteri, jadi posisi Wakil Menteri itu sebenarnya bukan perintah konstitusi tetapi perintah dari Undang-Undang Kementerian Negara karena dalam Pasal 17 UUD 1945 tidak disebutkan adanya Wakil Menteri. Pada akhirnya pengangkatan Wakil Menteri menimbulkan banyak kontroversi, hal ini disebabkan karena yang dilihat oleh publik pengisiannya Wakil Menteri tidak berdasarkan pertimbangan bahwa kementerian tertentu tersebut beban kerjanya lebih, tetapi lebih

---

<sup>14</sup> Zaki Ulya, "Kedudukan Wakil Menteri dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13, 2016, hlm. 214.

kepada bagi-bagi kekuasaan dan pengisian jabatan Wakil Menteri tersebut mayoritas diisi oleh tim sukses dari presiden.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik beberapa pertanyaan penelitian, antara lain :

1. Apa latar belakang munculnya pengaturan wakil menteri dalam undang-undang kementerian negara?
2. Apakah jabatan wakil menteri konstitusional?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui latar belakang munculnya pengaturan wakil menteri dalam undang-undang kementerian negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis konstitusionalitas jabatan wakil menteri dalam undang-undang kementerian negara.

## **D. Orisinalitas Penelitian**

Bahwa rencana penelitian yang terkait dengan penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis adalah benar-benar orisinal dalam arti belum pernah ada yang meneliti penelitian tersebut. Karena beberapa penelitian lain yang topiknya tentang Wakil Menteri berbeda dengan penelitian penulis, seperti penelitian lain yang dilakukan oleh Al Qadri Nur (2013) yang berjudul Kedudukan Dan Fungsi Wakil Menteri dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia. Dimana penelitian tersebut menjelaskan mengenai kedudukan dan fungsi Wakil Menteri serta hubungan antara Wakil Menteri dalam struktur organisasi Kementerian.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Politik Hukum

Politik hukum berasal dari kata “politik” dan “hukum”. Kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu kata *polis* (negara kota); dalam bahasa Arab disebut *siyasah* (siasat); dan dalam bahasa Inggris disebut *politics*. Arti politik itu sendiri berarti cerdas atau bijaksana. Dalam pembicaraan sehari-hari diartikan sebagai sesuatu cara yang diakui untuk mewujudkan tujuan. Tetapi para ahli sendiri mengakui bahwa sangat sulit memberikan definisi politik.<sup>15</sup>

Terminologi politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda, yaitu kata *rechtspolitiek* yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*. Istilah ini tidak semestinya dirancukan dengan istilah yang muncul belakangan, *politiekrecht* atau hukum politik. Berbagai macam kegiatan dalam suatu sistem politik yang menyangkut proses menentukan tujuan dari sistem politik dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.<sup>16</sup>

Persoalan politik hukum yang kita bicarakan sekarang dalam kaitannya dengan “Pembagian Ilmu Hukum” (*verdeling der rechtswetenschap*). Dalam

---

<sup>15</sup> Deddy Ismatullah, Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Ctk-1, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2018, hlm. 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*

pandangan Bellefroid memberikan kesan bahwa politik hukum tersebut pada dasarnya adalah menyangkut dan termasuk, serta harus dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum. Untuk itu menurut Bellefroid, ilmu hukum dapat dibagi dalam lima ilmu khusus dengan masing-masing objeknya, yaitu dogmatik hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, ajaran hukum, dan politik hukum.<sup>17</sup>

R. Abdoel Djamali mengatakan bahwa terwujudnya bentuk hukum dan corak hukum tertentu, tergantung dari dan kepada politik hukum yang ditempuh oleh Negara itu. Dengan demikian maka dianutnya suatu politik hukum tertentu bertujuan untuk menentukan bentuk dan corak dari sistem hukum. Apakah bentuk sistem hukum itu terkodifikasi atau tidak tergantung dari politik hukum yang dianut, dan apakah corak sistem hukum itu, unifikasi atau dualistis atau pluralistis juga tergantung dari politik hukum yang dianut.<sup>18</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut, kesimpulan dari hubungan antara politik hukum dan sistem hukum tidak hanya erat, tetapi juga timbal balik. Maka dari itu, jika timbul pertanyaan mengenai hubungan antara politik hukum dan sistem hukum dalam studi politik hukum, maka paling tidak jawabannya adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

- a) Politik hukum tertentu terlahir dari sistem hukum tertentu. Hal ini berarti bahwa dianutnya suatu politik hukum tertentu oleh sebuah Negara karena

---

<sup>17</sup> H. Abdul Latif, Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Ctk-1, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 7.

<sup>18</sup> Otong Rosadi, Andi Desmon, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Ctk-1, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 10.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 11.

berdasarkan kepada sistem hukum Negara tersebut. Kondisi demikian berada pada negara-negara yang telah mempunyai sistem hukum yang holistik dan komprehensif, seperti negara-negara maju seperti Belanda, Inggris, Amerika Serikat, dan lain-lain;

- b) Politik hukum tertentu akan melahirkan sistem hukum tertentu. Hal ini berarti bahwa dianutnya suatu politik hukum tertentu oleh sebuah Negara, bertujuan untuk membentuk suatu sistem hukum yang holistik dan komprehensif. Kondisi demikian berada pada Negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia.

Beranjak dari pemikiran yang dipaparkan oleh para ahli tersebut, bahwa politik hukum adalah proses pembentukan dan pelaksanaan sistem atau tatanan hukum yang mengatur kehidupan masyarakat dalam negara secara nasional. Jadi pengertian politik hukum tidak hanya mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*) sebagaimana yang dipahami selama ini, namun juga dalam arti penguatan para penegak hukum dan sarana penegakan hukum (*legal structure*) serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*).<sup>20</sup>

## 2. Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip”. Kata konstitusi dalam bahasa latin tersebut merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*.

---

<sup>20</sup>*Ibid*, hlm. 6.

*Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersamaan dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian, bentuk tunggal *constitutio* berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.<sup>21</sup>

Istilah konstitusi sendiri tidak jauh beda dengan peristilahan negara hukum. Istilah *rechstaat* (negara hukum) merupakan istilah baru jika dibandingkan dengan istilah demokrasi, konstitusi maupun kedaulatan rakyat. Para ahli telah memberikan pengertian terhadap negara hukum. R. Soepomo misalnya memberikan pengertian terhadap negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula segala badan dan alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga akan menjamin tertib hukum dalam masyarakat yang artinya memberikan perlindungan hukum, antara hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik. Senada dengan Soepomo, Arief Sidharta menyatakan negara hukum sebagai negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas

---

<sup>21</sup> Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan Populis)*, Ctk-1, UII Press Jogjakarta, Jogjakarta, 2015, Hlm. 18.

yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.<sup>22</sup>

Pengertian negara hukum inilah yang kemudian merujuk dari paham pengertian konstitusi sangat dianggap sebagai wujud dari keabsahan negara yang konstitusional. Beberapa praktik yang memperistilahkan negara hukum sebagai negara konstitusional atau yang berlandaskan konstitusi dianggap rujukan dalam mengartikan pengertian konstitusi secara umum. Korelasi antara negara hukum sebagai bentuk dari negara konstitusi mengingat dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip “*the Rule of Law, and not of Man*”, yang sejalan dengan pengertian “*nomocratie*”, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.<sup>23</sup>

Hal penting adalah konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Muhammad Junaidi, *Hukum Konstitusi Pandangan dan Gagasan Modernisasi Negara Hukum*, Ctk-1, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 7.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 10.

konstitusi adalah segala ketentuan dan atauran mengenai Ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan sebagainya) atau Undang-Undang Dasar Negara. Dengan kata lain, segala tindakan atau perilaku seseorang ataupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Konstitusi dan undang-undang dasar sering kali memiliki batasan yang berbeda, sungguhpun keduanya sama-sama menunjuk pada pengertian hukum dasar. Secara umum, konstitusi menunjuk pada pengertian huk dasar tidak tertulis, sedangkan undang-undang dasar pada pengertian hukum dasar tertulis.<sup>25</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pengertian konstitusi dan undang-undang dasar menunjuk kepada pengertian hukum dasar suatu negara, yang mengatur susunan organisasi pemerintahan, menetapkan badan-badan negara dan cara kerja badan tersebut, menetapkan hubungan antara pemerintah dan warga negara, serta mengawasi pelaksanaan pemerintahan. Perbedaannya hanya terletak pada proses terjadinya konstitusi itu. Di Indonesia sendiri pernah memakai kedua istilah tersebut, yaitu ketika tahun 1945 dan tahun 1950, hukum dasar negara Indonesia diberi nama dengan istilah “undang-undang dasar”, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Sementara pada tahun 1949, negara Indonesia

---

<sup>25</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit*, hlm. 64.

menggunakan istilah “konstitusi” untuk menyebut hukum dasarnya, yakni Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>26</sup>

### 3. Sistem Pemerintahan

Teori-teori yang telah dipelajari selama ini dan praktik ketatanegaraan di dunia, ada 3 (tiga) sistem pemerintahan yang dianalisis, yaitu sistem pemerintahan presidensial, sistem pemerintahan parlementer, dan sistem pemerintahan campuran. Meskipun bentuk pemerintahan berbeda, tetapi mempunyai korelasi yang kuat terhadap sistem pemerintahan. Misalnya, pada sistem pemerintahan presidensial akan efektif berjalan pada bentuk pemerintahan Republik Indonesia. Begitu pula pada bentuk negara, sistem pemerintahan presidensial dapat diterapkan dengan baik pada bentuk negara Kesatuan (Indonesia) dan bentuk negara Federal (Amerika Serikat).<sup>27</sup>

#### a) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Bentuk pemerintahan seperti ini terdapat pemisahan yang tegas antara badan legislatif (parlemen) dengan badan eksekutif (pemerintah).<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Taufuqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ctk-1, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor Selatan, 2004, hlm. 33.

<sup>27</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara.*, *Loc. Cit.*, hlm. 55.

<sup>28</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Ctk-1, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 44.

Menurut Bagir Manan hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head executive*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada Badan Perwakilan Rakyat, tetapi langsung kepada rakyat. Bagian dari parlemen, sehingga Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa karena dipilih langsung atau dipilih melalui “badan pemilih (*electoral college*)”.<sup>29</sup>

Presiden bukan jabatannya oleh parlemen atas kebijakan politiknya. Presiden hanya dapat diberhentikan atau pemakzulan (*impeachment*) apabila melanggar konstitusi.<sup>30</sup>

#### b) Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan ini ada hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif atau parlemen dengan badan perwakilan rakyat. tugas atau kekuasaan eksekutif di sini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri. Kabinet ini mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat yang menurut ajaran Trias

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 58.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 59.

Politika Montesquieu disertai tugas memegang kekuasaan perundang-undangan atau kekuasaan legislatif.<sup>31</sup>

Pertanggungjawaban ini tidak berarti bahwa badan eksekutif harus mengikuti segala apa yang dikendaki oleh badan perwakilan rakyat saja, dan menjalankan apa yang menjadi kemauan dari badan perwakilan rakyat, tetapi kabinet masih mempunyai kebebasan dalam menentukan kebijaksanaannya terutama mengenai langkah-langkah pemerintahannya. Jadi kabinet masih mempunyai kebebasan dalam inisiatif, hanya saja dalam tindakan-tindakannya mereka bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat atau parlemen yang berarti bahwa mereka setiap waktu atau setiap kali dapat dimintai pertanggungjawaban tentang kebijaksanaannya oleh badan perwakilan rakyat.<sup>32</sup>

Fase pembentukan pemerintahan di sistem pemerintahan parlementer dimulai dari pemilihan anggota parlemen yang hasilnya terdapat satu partai yang mendapatkan suara mayoritas mutlak sehingga terbentuk pemerintahan satu partai (*single party government*) atau tidak terdapat satu partaipun yang mendapatkan suara mayoritas sehingga pembentukan pemerintahan berdasarkan negoisasi di antara partai-partai yang memiliki kursi parlemen.<sup>33</sup>

### c) Sistem Pemerintahan Campuran

---

<sup>31</sup> H. Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia.*, *Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Fitria Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan*, Ctk-1, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 21.

Pada sitem pemerintahan campuran, memiliki corak tersendiri yang pada dasarnya juga dapat disebut sistem semi-presidensial. Berdasarkan teori ketatanegaraan, sistem pemerintahan campuran menegaskan, bahwa Presiden mengangkat para Menteri termasuk Perdana Menteri seperti pada sistem pemerintahan presidensial. Namun, pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>34</sup>

Ciri khas pada sitem pemerintahan campuran adalah terletak pada kekuasaan yang diberikan kepada Perdana Menteri pada umumnya ditugaskan oleh Presiden selaku kepala negara, untuk bertanggungjawab pada pemerintah domestik dan juga tanggungjawab untuk urusan luar negeri, dan secara umum dapat pula melaksanakan kekuasaan dalam keadaan darurat. Dengan demikian, pada sistem pemerintahan campuran, kedudukan Presiden selaku kepala negara tidak hanya sebagai serimonial saja, melainkan juga ikut urusan pemerintahan melalui pembagian otoritas di dalam eksekutif.<sup>35</sup>

#### 4. Kementerian Negara

Kementerian merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri merupakan pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. Urusan Pemerintahan merupakan setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>34</sup> Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara.*, *Op. Cit.*, hlm. 67.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 68.

Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Kementerian dilakukan dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji. Perubahan Kementerian adalah perubahan nomenklatur Kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan dengan menggantikan nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk.<sup>36</sup>

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah undang-undang yang mengatur tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, perubahan, menggabungkan, memisahkan dan mengganti, pembubaran/menghapus kementerian, hubungan fungsional kementerian dengan lembaga pemerintah, non kementerian dan pemerintah daerah serta pengangkatan dan pemberhentian menteri atau menteri kordinasi berisi penataan kembali keseluruhan kelembagaan pemerintahan sesuai dengan nomenklatur seperti departemen, kementerian negara, lembaga pemerintah nonkementerian, maupun instansi pemerintahan lain, termasuk lembaga nonstruktural.<sup>37</sup>

Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Indonesia yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Setiap urusan pemerintahan, kecuali urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan,

---

<sup>36</sup> Hardianto, 2017, "Analisis Pembentukan Kementerian Negara dalam Sistem Presidensial (Suatu Kajian Menurut UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementrian Negara)", *Journal of Islamic Law*, Vol 7, No 1, hlm. 10.

<sup>37</sup> *Ibid.*

tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri. Kementerian luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan tidak dapat diubah dan dibubarkan, presiden dapat pengubahan Kementerian yang lain dengan mempertimbangkan, efisiensi dan efektivitas, perubahan atau perkembangan tugas dan fungsi, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas, peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah serta kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang dengan ketentuan pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian presiden melakukan dengan meminta pertimbangan atau persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dengan waktu paling lama tujuh hari kerja sejak surat presiden diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat sudah harus memberikan Pertimbangan bilamana Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak surat presiden diterima belum juga memberikan Pertimbangan maka secara langsung Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sudah memberikan pertimbangan sedangkan khusus untuk Kementerian agama, hukum, keuangan dan keamanan pihak presiden harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>38</sup>

Dalam menjalankan tugasnya Presiden dapat membentuk Menteri Koordinasi dan Menteri dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 11.

keterpaduan pelaksanaan tugas serta perkembangan lingkungan global dengan jumlah keseluruhan paling banyak tiga puluh empat kementerian dalam tenggang waktu selambatlambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji.<sup>39</sup>

Kementerian dipimpin oleh menteri yang tergabung dalam sebuah kabinet. Presiden juga dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu apabila terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus.<sup>40</sup>

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek yang akan diteliti adalah terkait jabatan wakil menteri.

### **2. Jenis penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif. Sehingga penelitian ini dapat menghasilkan sifat dan bentuk laporan secara deskriptif normatif. Penelitian ini akan mengkonsepsikan hukum sebagai norma atau kaidah-kaidah yang meliputi kaidah hukum positif. Penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer, sekunder, tersier dan bahan hukum lain yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>41</sup>

### **3. Sumber Data Penelitian**

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>41</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Ctk-1, Banyumedia Publishing, Malang, 2007, hlm. 295.

Sumber data penelitian ini bersumber terdiri dari atas data sekunder, dimana data sekunder diperoleh melalui kepustakaan dan studi dokumen yang berkaitan dengan penelitian ini, yang terdiri dari:<sup>42</sup>

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undangan Indonesia, dalam penelitian ini bahan hukum primer yaitu berupa:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
  - 3) Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri.
  - 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 134 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri.
  - 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara
- b. Bahan hukum sekunder, dimana penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder yang bersifat menjelaskan berupa buku-buku, jurnal, makalah dan literatur yang berhubungan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tersier, merupakan bahan-bahan data yang memberikan informasi tentang hukum primer dan sekunder berupa majalah, media massa dan internet. Sehingga dapat membantu memahami masalah yang akan diteliti.

---

<sup>42</sup> Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta, 2004, hlm. 12.

#### **4. Pendekatan Penelitian**

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini pada prinsipnya untuk penelitian hukum normatif, dimana pendekatan yang digunakan guna untuk menjawab masalah yang diteliti ialah pendekatan perundang-undangan.<sup>43</sup>

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data berupa studi pustaka dan peraturan perundang-undangan. Studi pustaka guna memperoleh bahan hukum berupa literatur-literatur yang referensi yang ada kemudian dibaca dan ditelaah secara mendalam.<sup>44</sup>

#### **6. Analisis Data**

Analisis data yang digunakan penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yakni data yang telah diperoleh akan diuraikan dalam bentuk keterangan dan penjelasan.

---

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. 13, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 137.

<sup>44</sup> M. Syamsudin, *Operasional Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 89.

## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS TENTANG POLITIK HUKUM, KONSTITUSI, SISTEM PEMERINTAHAN DAN KEMENTERIAN NEGARA

#### A. Politik Hukum

##### 1. Pengertian Politik Hukum

Perkembangan dan pergeseran studi hukum terjadi pasang surut disebabkan karena perubahan struktur sosial akibat modernisasi dan industrialisasi politik, ekonomi, dan pertumbuhan perangkat lunak ilmu pengetahuan. Tidak dapat dipastikan kapan disiplin politik hukum ini muncul dan siapa penggagasnya. Menurut Bambang Purnomo, Apeldorn dalam bukunya *Ing Eiding Tot De Stidie Van Het Nederlandse Recht* secara samar-samar sudah menyebut istilah politik hukum. Tetapi belum dijelaskan secara perinci tentang arti dari politik hukum tersebut.<sup>45</sup>

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, *Rechtpolitiek*, yang berarti politik hukum. Politik berarti *beleid* atau

---

<sup>45</sup> H. Abdul Manan, *Dinamika politik Hukum Di Indonesia*, Ctk-1, Kencana, Jakarta Timur, 2018, hlm. 8.

dalam Bahasa Indonesia berarti kebijaksanaan, sedangkan kata kebijakan menurut para ahli hukum merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.<sup>46</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara. Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan, yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>47</sup>

Berbagai definisi tentang politik hukum di atas mengantarkan pemahaman kita bahwa studi politik hukum mencakup *legal policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan, dan hal-hal lain yang terkait dengan itu. Jadi ada perbedaan cakupan antara politik hukum dan studi politik hukum yang pertama lebih bersifat formal dan pada kebijakan resmi, sedangkan yang kedua mencakup kebijakan resmi dan hal-hal lain yang

---

<sup>46</sup>*Ibid*, hlm. 9.

<sup>47</sup>*Ibid*.

terkait dengannya. Dengan demikian studi politik hukum mencakup sekurang-kurangnya tiga hal sebagai tersebut:<sup>48</sup>

- a) Kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka pencapaian tujuan negara.
- b) Latar belakang politik, ekonomi, sosial, budaya atas lahirnya produk hukum.
- c) Penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Ruang lingkup atau wilayah kajian (domain) disiplin politik hukum meliputi aspek-aspek sebagai berikut.<sup>49</sup>

- a) Lembaga kenegaraan pembuat politik hukum.
- b) Letak politik hukum.
- c) Faktor (internal dan eksternal) yang memengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara.

## 2. Tujuan Politik Hukum

Politik hukum merupakan aktivitas yang menentukan pola atau cara membentuk hukum, mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbaharui hukum untuk mencapai tujuan negara. Politik hukum menentukan arah pembangunan hukum di Indonesia, jika arah pembangunan hukum diletakkan di atas dasar dan landasan yang kuat, hukum akan memberikan perlindungan bagi kehidupan masyarakat. Pembangunan hukum nasional selaras dengan cita-cita proklamasi

---

<sup>48</sup> Deddy Ismatullah, Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Op. Cit, hlm. 24.

<sup>49</sup> *Ibid.*

kemerdekaan Indonesia untuk mencapai Indonesia yang adil dan sejahtera. Bagi bangsa Indonesia, saat ini hukum harus diciptakan untuk melindungi masyarakat dan ketidaknyamanan menjadi nyaman, dari ketidakadilan menjadi adil, dari kegelapan menjadi terang. Maka dari itu, Pancasila harus diletakkan sebagai ideologi bangsa dalam upaya menegakkan hukum yang berkeadilan.<sup>50</sup>

Politik hukum sebagai suatu kebijakan hukum dan produk hukum yang dibentuk oleh kekuasaan yang berwenang dan diberlakukan dalam suatu negara atau di dunia Internasional tentunya mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai. Dengan demikian, maka setiap politik hukum yang tertera atau terstruktur dalam suatu sistem hukum tentunya mempunyai tujuan pula. Sebab tidak ada suatu politik hukum atau kebijakan negara yang dibuat atau dibentuk tanpa suatu tujuan.<sup>51</sup>

Dengan kata lain setiap politik hukum apapun bentuknya dan jenisnya tidak mungkin terlepas dari tujuan hukum yang mendasarinya atau mewadahi pembentukan politik hukum dan disiplin hukum sebagai pohon ilmu hukum mandiri. Demi menemukan tujuan hukum yang komprehensif dan holistik, maka harus ditelusuri atau ditelaah dalam berbagai teori hukum, filsafat hukum dan dogmatika hukum. Melalui pengkajian tersebut dapat ditemukan tujuan hukum yang sebenarnya atau yang paling hakiki.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Deddy Ismatullah, Enung Nurjanah, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Op. Cit, hlm. 15.

<sup>51</sup> H. Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Ctk-2, Akademia Permata, Padang, 2014, hlm. 11.

<sup>52</sup> *Ibid.*

Maka tujuan umum dari politik hukum yang tergambar secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk khususnya yang terdapat dalam konsideran menimbang suatu peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>53</sup>

- a) Menjamin terpenuhinya nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.
- b) Menjamin terbentuknya struktur dan pembagian serta pembatasan kekuasaan negara secara demokratis dan konstitusional.
- c) Mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, kebahagiaan, kedamaian, ketertiban dan ketentraman dalam berbangsa dan bernegara.
- d) Memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.
- e) Menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- f) Menjamin dan mengatur hak dan kewajiban dalam perlindungan, penghormatan, pemajuan, kepastian dan keadilan dalam pemenuhan hak asasi manusia.
- g) Mewujudkan bentuk, isi, dan arah dari setiap peraturan perundang-undangan demi kesederhanaan hukum, kesatuan hukum dan pembaharuan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- h) Mewujudkan suatu negara yang dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan Kemerdekaan dan Perdamaian Abadi serta Keadilan Sosial.

## **B. Konstitusi**

### **1. Pengertian Konstitusi**

Istilah konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal, yakni sejak zaman Yunani Kuno. Diduga “Konstitusi Athena” yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad ke-425 SM) merupakan konstitusi pertama, Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga bahwa pemahaman orang

---

<sup>53</sup>*Ibid*, hlm. 12.

tentang apa yang diartikan Konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani Kuno tentang Negara.<sup>54</sup>

Masyarakat Yunani Purba dikatakan, bahwa *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *Nomoi* adalah undang-undang biasa. Perbedaan dari istilah tersebut adalah *Politea* mengandung kekuasaan lebih tinggi daripada *Nomoi*, karena mempunyai kekuatan membentuk agar tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah Konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere*. Sehingga lahirlah semboyan yang berbunyi “*Princep Legibus solutus est, Salus Publica Suprema lex*” yang berarti rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur daripada Negara, oleh karena itu adalah satu-satunya pembuat undang-undang. Dengan demikian, istilah konstitusi pada zaman Yunani Purba, baru diartikan secara materiel, karena konstitusi saat itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis.<sup>55</sup>

Konstitusi yang ditinjau dari sisi hukum disebut *Contitutional Recht*, yang diperhatikan ditekankan kepada faktor-faktor kekuasaan nyata dalam masyarakat, sedangkan *Grondswet* yang diperhatikan semata-mata konstitusi dalam arti sempit yaitu tertulis atau Undang-Undang Dasar saja. Berarti ikhwal konstitusi lebih luas daripada *grondswet*.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Moh. Kusnardi dan Harmily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bhakti, Jakarta, 1983, hlm. 62.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Ctk-1, Jakarta, 2019, hlm. 111.

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro berasal dari kata kerja “*constituer*” dalam bahasa Perancis yang berarti “membentuk”, jadi konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara. Istilah konstitusi sebenarnya tidak dipergunakan untuk menunjuk kepada satu pengertian saja. Dalam praktik, istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Di Indonesia, selain dikenal dengan konstitusi juga dikenal istilah Undang-Undang Dasar.<sup>57</sup>

Konstitusi selalu dihubungkan dengan hukum dasar suatu Negara. Hukum dasar yang dimaksud bisa berupa hukum tertulis, tetap bisa juga hukum yang tidak tertulis. Dalam hal ini, konstitusi merupakan norma dasar yang mengatur Negara secara umum yang didalamnya mencakup kekuasaan Negara, bentuk negara dan bentuk pemerintahan, lembaga negara dan mekanisme pembagian kekuasaan antara lembaga negara, warga negara, dan juga hak asasi manusia.<sup>58</sup>

Menurut Karl Loewenstein, dalam setiap konstitusi selalu terdapat dua aspek penting, yaitu sifat idealnya sebagai teori dan sifat nyatanya selalu dalam praktik. Artinya, sebagai hukum tertinggi di dalam konstitusi itu selalu terkandung nilai-nilai ideal sebagai *das sollen* yang tidak selalu identik dengan

---

<sup>57</sup> Taufiqurrohman syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia*, Op. Cit, hlm. 30

<sup>58</sup> *Ibid.*

*das sein* atau keadaan nyatanya di lapangan. Jika antara norma yang terdapat dalam konstitusi yang bersifat mengikat itu dipahami, diakui, diterima, dan dipatuhi oleh subjek hukum yang terikat padanya, konstitusi itu dinamakan sebagai konstitusi yang mempunyai nilai normatif. Akan tetapi, apabila suatu Undang-Undang Dasar, sebagian atau seluruh materi muatannya, dalam kenyataannya tidak dipakai sama sekali sebagai referensi atau rujukan dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, konstitusi tersebut dapat dikatakan sebagai konstitusi yang bernilai nominal.<sup>59</sup>

## 2. Fungsi Konstitusi

Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara.<sup>60</sup>

Menurut guru besar Hukum Tata Negara UI yaitu Jimly Asshiddiqie, Konstitusi memiliki fungsi-fungsi yang diperinci sebagai berikut:<sup>61</sup>

- a) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
- b) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara.
- c) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara.
- d) Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.

---

<sup>59</sup>*Ibid*, hlm. 112.

<sup>60</sup> Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Op. Cit, hlm. 14.

<sup>61</sup> Taufiqurrohman syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain di Dunia*, Op. Cit, hlm. 28.

- e) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kuasa yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- f) Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta *center of ceremony*.
- g) Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
- h) Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*).

Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, persatuan, keamanan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Pengaturan konstitusi tidak hanya pada pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*check and balances*) antara aparat pemerintah di pusat maupun di daerah.<sup>62</sup>

### 3. Sumber Hukum Konstitusi

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalannya, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara

---

<sup>62</sup> Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah, Loc. Cit*, hlm. 15.

organ legislatif, eksekutif, dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman (aspiratif).<sup>63</sup>

Sumber hukum konstitusi Indonesia sesuai dengan pengertian hukum konstitusi merupakan pendalaman studi konstitusi dari perpektif Hukum Tata Negara, maka dapat disebutkan, yaitu meliputi:<sup>64</sup>

- a) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) UU yang berkaitan dengan Lembaga-lembaga Negara;
- c) Traktat (perjanjian bilateral dan unilateral);
- d) Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi;
- e) Yurisprudensi MA khusus dalam perkara sengketa Partai Politik dan sengketa Pilkada;
- f) Konvensi ketatanegaraan, dan
- g) Doktrin (pendapat ahli hukum konstitusi).

Konstitusi suatu negara di harapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> I Dewa Gede Atmajaya, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Ctk-2, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 9.

bangsa yang bermatabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi, dan kepentingan politik.<sup>65</sup>

## C. Sistem Pemerintahan

### 1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Secara etimologis sistem pemerintahan terdiri dari dua suku kata, yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Kata sistem berarti : (a) sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud; (b) sekelompok dari pendapat, peristiwa, kepercayaan dan sebagainya yang disusun dan diatur baik-baik; (c) cara atau metode yang teratur untuk melakukan sesuatu. Kata pemerintahan sendiri berarti perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah. Berdasarkan pengertian tersebut maka makna sistem pemerintahan dapat disimpulkan sebagai suatu aktivitas bersama, teratur, terpolo dan saling berhubungan antara cabang-cabang kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) negara untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>66</sup>

Secara teoritis, sistem pemerintahan menunjuk kepada cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lain. Dalam pandangan Moh. Mahfud MD, sistem pemerintahan diartikan sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Meskipun dalam cakupan lebih sempit, Sri Soemantri menegaskan bahwa ditinjau dari hukum tata negara, sistem

---

<sup>65</sup> Winardi, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Loc. Cit, hlm. 15.

<sup>66</sup> Johan Jasin, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Jilid I, Ctk-2*, Deepublish, Yogyakarta, 2019, hlm. 111.

pemerintahan menggambarkan hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif. Pendapat Sri Soemantri mirip dengan pendapat I Gede Pantja Astawa yang mengatakan bahwa sistem pemerintahan merupakan hubungan kekuasaan, wewenang, atau fungsi antara dua organ negara ataupun pemerintahan secara timbal balik, terutama hubungan antara eksekutif dan legislatif.<sup>67</sup>

Dari pengertian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian sistem pemerintahan merupakan suatu cara yang digunakan untuk menjaga kestabilan masyarakat dan kedaulatan negara. Sistem ini dimiliki suatu negara untuk mengatur pemerintahannya.<sup>68</sup>

Bila dilihat dari konsep ideal, sistem pemerintahan dapat dimaknai secara luas dan sempit. Makna secara luas adalah untuk menjaga kestabilan masyarakat, menjaga tingkah laku kaum mayoritas maupun minoritas, menjaga fondasi pemerintahan, dan menjaga kekuatan politik, pertahanan, ekonomi, maupun keamanan. Sedangkan, makna yang secara sempit adalah sebagai sarana suatu organ atau aparat (negara) dalam menjalankan roda pemerintahan negara untuk menjaga kestabilan di dalamnya dalam waktu yang relatif lama.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Ctk-1, Deepublish, Yogyakarta, 2016, hlm. 80.

<sup>68</sup> Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan sedunia*, Ctk-1, IRCiSoD, Yogyakarta, 2015, hlm. 16.

<sup>69</sup> *Ibid.*

## 2. Macam-macam Sistem Pemerintahan

Secara garis besar, sistem pemerintahan dapat dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu:<sup>70</sup>

### a) Sistem Pemerintahan Presidensial (*presidential system*)

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Meskipun presiden memiliki rangkap jabatan, akan tetapi yang menduduki posisi sebagai *real executive* hanya jabatan sebagai kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, presiden hanya simbol representasi negara yang tidak memiliki kewenangan eksekutif, selain hak tertentu yang bersifat kenegaraan. Kepala pemerintahan presidensial dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan. Mekanisme inilah kemudian yang meneguhkan posisi (kemandirian) eksekutif menjadi kuat dimana jabatan secara definitif ditentukan oleh konstituen (bukan parlemen) sehingga tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri atau diberhentikan oleh parlemen. Dengan demikian, kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan adalah di luar kekuasaan legislatif, atau terpisah dalam terminologinya Montesquieu. Dalam sistem presidensial, presiden adalah

---

<sup>70</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2010, hlm. 109.

nonkolegial (satu orang). Presiden merupakan penguasa tunggal yang dibantu oleh wakil dan anggota kabinet yang bertanggungjawab kepada presiden.<sup>71</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, sistem presidensial mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>72</sup>

- 1) Kepala Negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
  - 2) Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR), parlemen dan pemerintah adalah sejajar;
  - 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
  - 4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.
- b) Sistem Pemerintahan Parlemerter (*parliamentary system*)

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan yang jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan bahkan dipisahkan sama sekali. Kedua jabatan itu baik kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*), pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, C.F. Strong, membedakan pengertian kedua jabatan yang dikatakan eksekutif tersebut. Kepala negara (*head of state*) disebut oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan (*head of government*) disebut sebagai *real executive*. Dalam praktik kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh raja, ratu, presiden, atau nama lainnya sesuai kesepakatan bahasa resmi negara yang

---

<sup>71</sup>*Ibid*, hlm. 110.

<sup>72</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, *Loc. Cit*, hlm.80.

bersangkutan. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri (*prime minister*).<sup>73</sup>

Sistem pemerintahan parlementer ini juga disebut sebagai sistem kabinet (*cabinet government*). Kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan parlementer hanya sebatas simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial belaka. Karena itu, popularitasnya tidak seterkenal jabatan perdana menteri. Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial, dalam sistem pemerintahan parlementer perdana menteri dipilih oleh badan legislatif. Proses pemilihan berkisar dari pemilihan formal hingga informal dalam perundingan antarpantai di parlemen yang diikuti dengan pengangkatan resmi oleh kepala negara.<sup>74</sup>

Dalam hal terjadinya suatu krisis karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, dibentuk kabinet ekstra parlementer, yaitu kabinet yang dibentuk tanpa formatur kabinet merasa terkuat pada konstelasi kekuatan politik di badan legislatif. Dengan demikian, formatur kabinet memiliki peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formil dia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra parlementer mempunyai program kerja

---

<sup>73</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I, Op. Cit*, hlm. 112.

<sup>74</sup>*Ibid.*

yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukuhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.<sup>75</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, sistem pemerintahan parlementer mengandung ciri-ciri sebagai berikut:<sup>76</sup>

- 1) Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
- 2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri;
- 3) Kabinet bertanggungjawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi;
- 4) Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah (dan bergantung) parlemen.

Ciri lain dari sistem pemerintahan parlementer menurut Verney, dalam sistem pemerintahan parlemen memiliki sistem kabinet yang kolegal. Posisi perdana menteri dalam kabinet bisa berubah-ubah, yaitu lebih tinggi hingga sama dengan menteri-menteri lain, tetapi selalu ada tingkat kolegalitas yang relatif tinggi dalam pembuatan keputusan.<sup>77</sup>

c) Sistem Pemerintahan Campuran (*mixed system* atau *hybrid system*)

Sistem pemerintahan campuran merupakan unsur-unsur kedua sistem antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer itu

---

<sup>75</sup> H. Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara*, Ctk-1, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2012, hlm. 124.

<sup>76</sup> Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, *Op. Cit*, hlm. 81.

<sup>77</sup> Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, *Op. Cit*, hlm. 113.

tercampur di mana ciri-ciri kedua sistem tersebut sama-sama dianut. Namun demikian, tiap-tiap negara memiliki karakteristik masing-masing yang disesuaikan dengan latar sejarah sosial politik masyarakatnya, ideologi, falsafah, budaya, dan sistem hukum yang telah dibangunnya sehingga sistem pemerintahan campuran manapun kemudian menjadi kekhasan. Hanya yang perlu dipertimbangkan adalah aspek keselarasan-keselarasan dari sistem itu agar tidak menimbulkan anomali.<sup>78</sup>

Sistem pemerintahan campuran dikenal pula sebagai sistem pemerintahan referendum. Istilah referendum berasal dari kata *refer* yang berarti mengembalikan. Sistem pemerintahan referendum adalah bentuk sistem pemerintahan yang merupakan variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan presidensial. Dalam sistem ini pengawasan dilakukan dalam bentuk referendum yang terdiri atas:<sup>79</sup>

- 1) Referendum obligatoir, yaitu referendum yang harus mendapat persetujuan langsung oleh rakyat sebelum suatu undang-undang tertentu diberlakukan. Dengan kata lain, persetujuan rakyat mutlak harus diberikan dalam pembuatan suatu undang-undang yang mengikat seluruh rakyat karena dianggap sangat penting. Contohnya adalah persetujuan yang diberikan oleh rakyat terhadap pembuatan undang-undang dasar.

---

<sup>78</sup>*Ibid*, hlm. 114.

<sup>79</sup> Beni Ahmad Saebani, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Ctk-1, CV Pustaka Setia, Bandung, 2016, hlm. 171

- 2) Referendum fakultatif, yaitu referendum yang dilaksanakan apabila dalam waktu tertentu setelah suatu undang-undang diumumkan dan dilaksanakan, sejumlah orang tertentu yang mempunyai hak suara menginginkan diadakannya referendum. Apabila referendum menghendaki undang-undang tersebut dilaksanakan, undang-undang itu terus berlaku. Akan tetapi, apabila ditolak dalam referendum tersebut, undang-undang itu tidak berlaku lagi.
- 3) Referendum konsultatif, yaitu referendum yang menyangkut soal-soal teknis. Biasanya rakyat kurang paham tentang materi undang-undang yang dimintakan persetujuannya.

Pada pemerintahan dengan sistem referendum ini, pertentangan yang terjadi antara eksekutif (*bundesrat*) dan legislatif (keputusan dari rakyat) jarang terjadi karena anggota dari eksekutif ini dipilih oleh rakyat untuk waktu 3 tahun lamanya dan bisa dipilih kembali.<sup>80</sup>

Keuntungan dari sistem referendum adalah dalam setiap masalah negara, rakyat langsung ikut serta menanggulangnya. Keuntungan lainnya adalah kedudukan pemerintah stabil sehingga pemerintah akan memperoleh pengalaman yang baik dalam menyelenggarakan kepentingan rakyatnya. Adapun kelemahannya adalah tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya karena tidak memiliki pengetahuan yang cukup memadai. Sistem ini tidak bisa

---

<sup>80</sup>*Ibid.*

dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan paham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politik.<sup>81</sup>

#### **D. Kementerian Negara**

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 dalam menjalankan tugasnya di bantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Oleh karena itu, menteri adalah pembantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang tertentu sesuai dengan tugas dan fungsi departemen tersebut.<sup>82</sup>

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, disebutkan bahwa Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan Kementerian tersebut berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.<sup>83</sup>

Menurut UUD 1945 setiap menteri memimpin departemen, namun dalam praktik perjalanan ketatanegaraan Indonesia ditemukan beberapa menteri yang tidak memimpin departemen. Menteri yang memimpin departemen disebut “Menteri”, sedangkan menteri yang tidak memimpin departemen disebut “Menteri Negara”. Menteri ini tidak memimpin departemen, akan tetapi menjalankan tugas pemerintahan tertentu, misalnya Menteri Negara Pemuda dan Olahraga, Menteri Koordinator (Menko Ekuin, Menko Kesra, Menko Polhukam) dan Menteri Muda

---

<sup>81</sup>*Ibid*, hlm. 172

<sup>82</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Ctk-1, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 129.

<sup>83</sup>*Ibid*.

(Menteri Muda Keuangan). Selain itu dikenal adanya Menteri Sekretaris Negara. Menteri-menteri ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial menteri-menteri itu bertanggungjawab kepada presiden, bukan bertanggungjawab kepada DPR.<sup>84</sup>

Kementerian Negara Republik Indonesia terdiri atas Departemen, Kementerian Negara, dan Kementerian Koordinator. Departemen merupakan unsur pelaksana pemerintah yang dipimpin oleh menteri yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dan mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang masing-masing. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu, terdapat 20 departemen yang masing-masing dipimpin oleh Menteri. Untuk Menteri Negara menangani bidang tugas tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara yang tidak ditangani oleh suatu departemen. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu, terdapat 10 Kementerian Negara yang masing-masing dipimpin oleh Menteri. Sedangkan Menteri Koordinator mempunyai tugas mengkoordinasikan penyiapan dan penyusunan kebijakan serta pelaksanaannya di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Dalam Kabinet Indonesia Bersatu, terdapat 3 menteri koordinator.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup>*Ibid*, hlm. 130.

<sup>85</sup> M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk-1, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 129.

Setiap menteri bertugas membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut terdiri atas:<sup>86</sup>

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD RI Tahun 1945.

Urusan pemerintahan yang nomenklatur dimaksud meliputi urusa luar negeri, dalam negeri dan pertahanan yang terdiri dari Kementerian Dalam Negeri, Luar Negeri Dan Kementerian Petahanan. Kementerian ini tidak dapat diubah oleh Presiden, juga tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.<sup>87</sup>

Susunan Organisasi Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan yang nomenklatur terdiri atas unsur:<sup>88</sup>

- a) Pemimpin, yaitu Menteri;
- b) Pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
- c) Pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal;
- d) Pengawas, yaitu inspektorat jenderal;
- e) Pendukung, yaitu badan dan/atau pusat;
- f) Pelaksanaan tugas pokok di daerah dan/ atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>86</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Loc. Cit*, hlm. 130.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Pasal 9 Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebutkan dalam UUD RI Tahun 1945.

Urusan pemerintahan ini meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, perternakan, kelautan dan perikanan. Setiap urusan pemerintahan ini tidak harus dibentuk dalam suatu Kementerian tersendiri. Artinya, beberapa urusan dapat saja digabungkan dalam satu Kementerian.<sup>89</sup>

Susunan Organisasi Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebutkan dalam UUD RI Tahun 1945 terdiri atas unsur:

- a) Pemimpin, yaitu menteri
  - b) Pembantu pemimpin, yaitu Seketariat Jenderal
  - c) Pelaksana tugas pokok, yaitu Direktorat Jenderal
  - d) Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal
  - e) Pendukung, yaitu Badan dan/atau Pusat
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Urusan pemerintah dimaksud meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesetiaan negara, badan usaha milik negara, pertanian, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil menengah, pariwisata, pemberdayaa

---

<sup>89</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op. Cit*, hlm. 131.

perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.<sup>90</sup>

Susunan Organisasi Kementrian yang membidangi urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah:<sup>91</sup>

- a) Pemimpin, yaitu Menteri
- b) Pembantu pemimpin, yaitu Seketariat Jenderal Kementrian
- c) Pelaksana, yaitu Deputi
- d) Pengawas, yaitu Inspektorat.

Presiden juga mempunyai kewenangan dalam membentuk, menggabungkan atau menghapus satu kementerian dengan mempertimbangkan antara lain efisiensi dan efektivitas; cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; perkembangan lingkungan global, peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah; kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri; kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang; yang kesemuanya ini harus merujuk pada undang-undang yang telah ditetapkan.<sup>92</sup>

Dalam susunan organisasi kementerian tidak disebutkan adanya wakil menteri, namun dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dinyatakan bahwa dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan

---

<sup>90</sup>*Ibid.*

<sup>91</sup>*Ibid.*

<sup>92</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk-1, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 129.

penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu. Kemudian dalam penjelasannya disebutkan wakil menteri yang dimaksud disyaratkan pejabat karir bukan merupakan anggota kabinet.<sup>93</sup>

#### 4. Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa jumlah kementerian paling banya 34 (tiga puluh empat). Artinya jumlahnya tidak dimungkinkan untuk melebihi jumlah tersebut, namun diharapkan kurang dari jumlah itu. Undang-undang juga mengisyaratkan dalam mengangkat seorang menteri agar memperhatikan integritas dan kepribadian yang baik serta kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerja sama sebagai pembantu Presiden.<sup>94</sup>

Agar sistem pemerintahan presidensial dapat berjalan efektif dan efisien serta peningkatan pelayanan publik berjalan prima, lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggungjawab sebagai menteri, maka menteri “dilarang” merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD. Namun untuk jabatan dalam politik, undang-undang ini tidak secara tegas melarangnya. Dalam undang-undang itu hanya disebutkan bahwa diharapkan seorang

---

<sup>93</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op. Cit*, hlm. 132

<sup>94</sup> *Ibid*, hlm. 135

menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan lainnya, termasuk jabatan dalam partai politik, jadi hanya sekedar himbauan.<sup>95</sup>

Terdapat dua sebab menteri “berhenti” dari jabatannya, yaitu karena meninggal dunia atau berakhir masa jabatannya. Sedangkan menteri “diberhentikan” dari jabatannya oleh Presiden, karena:<sup>96</sup>

- 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 Undang-Undang No. 29 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;
- e) Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Selain itu Presiden juga diberikan wewenang memberhentikan sementara menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.<sup>97</sup>

#### **E. Konstitusi dalam Islam**

Konstitusi merupakan haluan atau jati diri dari keberadaansuatu negara yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan di dunia ini. Hal yang terpenting dalam perbandingan hukum tata negara adalah keberadaan suatu konstitusi yang digunakan

---

<sup>95</sup> Pasal 23 Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

<sup>96</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Loc. Cit*, hlm. 135.

<sup>97</sup> S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op. Cit*, hlm. 136

oleh suatu negara di dunia. Karena negara dipahami sebagai tatanan hukum, konstitusi secara umum harus dibahas dari sudut pandang teori politik dalam ketatanegaraan setiap negara. Konstitusi yang berlaku pada setiap negara di dunia memang tidak sama. Hal ini disebabkan karena konstitusi merupakan tatanan hukum nasional sehingga keberadaan disesuaikan dengan norma, budaya, dan hukum dari suatu negara.<sup>98</sup>

Perkembangan konstitusi juga dapat dilacak pada peradaban negara-negara Islam. Peradaban baru di lingkungan penganut ajaran Islam di Timur Tengah tumbuh dan berkembang dengan pesat atas pengaruh Nabi Muhammad SAW banyak sekali inovasi baru dalam kehidupan umat manusia yang dikembangkan menjadi pendorong kemajuan peradaban. Salah satunya adalah penyusunan dan penandatanganan persetujuan atau perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok penduduk Kota Madinah untuk bersama-sama membangun struktur kehidupan bersama yang kemudian berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern sekarang. Naskah persetujuan bersama itulah yang selanjutnya dikenal sebagai Piagam Madinah (*Madinah Charter*).<sup>99</sup>

Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad SAW sendiri dan menjadi negara yang berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad SAW bukan hanya Rasul Allah tetapi juga sebagai kepala negara.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Beni Ahmad Saebani, Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Op. Cit*, hlm. 113

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm. 129

<sup>100</sup> Irfan Idris, *Islam Dan Konstitusionalisme Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern*, Ctk-1, antonyLib, Yogyakarta, 2009, hlm. 22

Para ahli sejarah menyebut naskah politik yang dibuat Nabi Muhammad SAW itu dengan nama yang bermacam-macam, W. Montgomery Watt menamainya “*the constitution of Madinah*”, karena di dalamnya terdapat prinsip-prinsip untuk mengatur kepentingan umum dan dasar-dasar sosial politik yang bekerja untuk membentuk suatu masyarakat dan pemerintahan sebagai wadah persatuan penduduk Madinah yang majemuk tersebut.<sup>101</sup>

R. A. Nicholson menyebut Piagam Madinah sebagai “*charter*” (Piagam) karena isinya mengakui hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, kebebasan berpendapat dan kehendak umum warga Madinah supaya keadilan terwujud dalam kehidupan mereka, mengatur kewajiban-kewajiban kemasyarakatan semua golongan, menetapkan pembentukan persatuan dan kesatuan semua warga dan prinsip-prinsipnya untuk menghapuskan tradisi dan peraturan kesukuan yang tidak baik.<sup>102</sup>

Sedangkan Madjid Khadduri menyebutkan “*Treaty*” (Perjanjian) karena Nabi membuat perjanjian persahabatan antara Muhajirin dan Anshar sebagai komunitas Islam di satu pihak dan antara kaum muslimin dan kaum Yahudi serta sekutu-sekutu mereka di pihak lain agar mereka terhindar dari pertentangan suku serta bersama-sama mempertahankan keamanan kota Madinah dari serangan musuh untuk hidup berdampingan secara damai sebagai inti dari persahabatan. Philip K. menggunakan istilah “*agreement*”, Zanal Abidin Ahamad “*piagam*”. Sedangkan “*sahifat*” adalah nama yang disebut dalam naskah itu sendiri, kata *sahifat* semakna dengan *charter* dan

---

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 23

<sup>102</sup> *Ibid*.

piagam, karena lebih menunjuk kepada surat resmi yang berisi pernyataan tentang suatu hal.<sup>103</sup>

Banyak di antara para penulis Muslim beranggapan bahwa Piagam Madinah merupakan konstitusi negara Islam pertama. Satu hal yang perlu dicatat bahwa dalam Piagam Madinah tidak pernah disebut-sebut agama dalam suatu negara. Persoalan penting yang memerlukan pemecahan yang mendesak adalah terbinanya kesatuan dan persatuan di kalangan masyarakat Madinah yang heterogen. Hubungan antara sesama masyarakat yang Muslim dan yang non-Muslim didasarkan atas prinsip-prinsip bertetangga yang baik, saling membantu dalam menghadapi agresi dari luar dan menghormati kebebasanberagama. Persyaratan sebuah negara, walaupun masih sederhana, telah terpenuhi, yaitu ada wilayah, pemerintahan, negara, rakyat, kedaulatan dan ada konstitusi inilah yang terjadi masa Nabi Muhammad SAW dan yang pertama kali mencetuskan ide konstitusi.<sup>104</sup>

Jika dilihat dalam teks konstitusi Madinah, isinya mengatur sistem ketatanegaraan dari negara Madinah. Aturan tersebut mengikat dan terdapat sanksi bagi pihak yang melanggarnya tersebut.<sup>105</sup>

Kemudian dilihat dari pengertian *constitution*, ia juga memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental, artinya kandungan *shifat* itu dapat mencakup semua pengertian ketiga istilah tersebut. Sebab ia adalah dokumen perjanjian persahabatan antara Muhajirin, Anshar, Yahudi dan sekutunya bersama Nabi

---

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 24

<sup>104</sup> Beni Ahmad Saebani, Ai Wati, *Perbandingan Hukum Tata Negara, Op. Cit*, hlm. 130

<sup>105</sup> *Ibid*.

yang menjamin hak-hak mereka, menetapkan kewajiban-kewajiban mereka dan memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental yang sifatnya mengikat untuk mengatur pemerintahan di bawah pimpinan Nabi Muhammad SAW.<sup>106</sup>

Dari berbagai keterangan tentang pengertian konstitusi dan unsur-unsur atau ciri-cirinya, maka suatu konstitusi adalah himpunan peraturan-peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang-bidang sosial, politik, ekonomi, agama dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.<sup>107</sup>

Berdasarkan kesimpulan tersebut, bahwa Piagam Madinah tidak dapat memenuhinya secara paripurna, sebab didalamnya tidak ditemui penjelasan tentang pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tetapi ia menetapkan adanya pemegang hukum tertinggi. Namun demikian, ia tetap dapat disebut sebagai konstitusi, karena ciri-ciri lain dapat ia penuhi, yaitu; dalam bentuk tertulis, menjadi dasar organisasi pemerintahan masyarakat Madinah sebagai suatu umat, adanya kedaulatan negara yang dipegang oleh Nabi; dan adanya ketetapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental, yaitu mengakui kebiasaan-kebiasaan masyarakat Madinah, mengakui hak-hak mereka dan menetapkan

---

<sup>106</sup> Irfan Idris, *Islam Dan Konstitusionalisme Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern, Op. Cit*, hlm. 24

<sup>107</sup> *Ibid*, hlm. 25

kewajiban-kewajiban mereka. Sebagai himpunan peraturan yang mengatur kehidupan masyarakat Madinah ia bercita-cita mewujudkan persatuan dan kesatuan semua golongan menjadi satu umat dan hidup berdampingan secara damai sebagai suatu umat yang bermoral, menjunjung tinggi hukum, dan keadilan atas dasar iman dan takwa.<sup>108</sup>

Mengenai isi pokok atau prinsip yang terdapat dalam konstitusi Madinah, para ahli yang mengkajinya berbeda-beda. Muhammad Khalid mengemukakan delapan prinsip; kaum Muhajirin dan Anshar serta siapa saja yang ikut berjuang bersama mereka adalah umat yang satu; orang-orang mukmin harus bersatu menghadapi orang bersalah dan mendurhaka meskipun anak mereka sendiri; jaminan Tuhan hanya satu dan sama untuk semua melindungi orang-orang kecil; membela golongan lain, dan siapa saja kaum Yahudi yang mengikuti mereka berhak memperoleh pembelaan dan bantuan seperti yang diperoleh orang muslim; perdamaian kaum muslim itu adalah satu; bila terjadi persengketaan di antara rakyat yang beriman maka penyelesaiannya dikembalikan kepada (hukum) Tuhan dan Muhammad SAW sebagai kepala negara; kaum Yahudi adalah umat yang satu bersama kaum muslim, mereka bebas memeluk agama mereka; sesungguhnya tetangga adalah seperti diri kita sendiri tidak boleh dilanggar haknya dan tidak boleh berbuat kesalahan kepadanya.<sup>109</sup>

Selanjutnya Hasan Ibrahim Hasan merumuskan empat prinsip; seluruh kaum muslim dari berbagai golongan adalah satu umat yang bersatu; saling tolong

---

<sup>108</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm. 27

menolong dan saling melindungi di antara rakyat yang baru itu atas dasar keagamaan; masyarakat dan negara mewajibkan setiap rakyat untuk mempertahankan keamanan dan melindunginya dari serangan musuh; persamaan dan kebebasan bagi kaum Yahudi dan pemeluk-pemeluk agama lainnya di dalam urusan dunia bersama kaum muslimin.<sup>110</sup>

Munawir Sjadzali menulis bahwa batu-batu dasar-dasar yang telah ditetapkan oleh Piagam Madinah sebagai landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk di Madinah itu adalah ; semua pemeluk Islam, meskipun berasal dari banyak suku , tetapi merupakan satu komunitas; hubungan antara sesama anggota komunitas Islam, antara anggota komunitas Islam dan anggota komunitas lain, serta antara sesama anggota komunitas lain didasarkan atas prinsip-prinsip; a) bertetangga baik; b) saling membantu dalam menghadapi musuh bersama; c) membela yang teraniaya; d) saling menasehati; e) menghormati kebebasan beragama, dan piagam itu sebagai konstitusi negara Islam yang pertama tidak menyebut agama negara.<sup>111</sup>

Dengan demikian, konstitusi Madinah yang dibuat untuk mempersatukan kelompok-kelompok sosial di Madinah menjadi satu umat dan mengakui hak-hak mereka demi kepentingan bersama, merupakan contoh teladan dalam sejarah

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> H. Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Ctk-2, UI-Press, Jakarta, 1990, hlm. 16

kemanusiaan dalam sejarah kemanusiaan dalam membangun masyarakat yang bercorak majemuk.<sup>112</sup>

Hal ini tidak hanya dalam gagasan sebagai yang tertuang dalam teks piagam, tetapi juga tampak dalam praktek Nabi dalam memimpin masyarakat Madinah. Bahkan prinsip-prinsip yang terdapat dalam konstitusi Madinah tetap mempunyai relevansi kuat dengan perkembangan dan keinginan masyarakat internasional saat ini, dan telah menjadi pandangan hidup modern berbagai negara di dunia. Hal ini dapat dibandingkan dengan berbagai piagam, konstitusi dan deklarasi hak-hak asasi manusia yang lahir puluhan abad kemudian sesudah lahirnya konstitusi Madinah.<sup>113</sup>

#### **F. Kementeriaan Menurut Islam**

Kementeriaan adalah kedudukan kedua dalam negara setelah imam. Bahkan, Kementeriaan memiliki kesamaan dengan pemimpin negara dalam ketinggian peranannya. Dari segi spesifikasinya, sebagaimana yang telah kita lihat, Kementeriaan adalah bentuk kekuasaan umum. Seorang Menteri mendapat kekuasaan dari imam untum mengerjakan seluruh tugas kenegaraan. Oleh kateran itu, Kementeriaan berada dalam lingkup kerja umum. Yang dimaksud umum disini meliputi berbagai daerah yang menjadi kekuasaan negara. Pengawasan umum dan kekuasaan yang lingkaran

---

<sup>112</sup>Irfan Idris, *Islam Dan Konstitusionalisme Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern, Op. Cit*, hlm. 31

<sup>113</sup>*Ibid.*

kerjanya luas, dimiliki oleh Kementerian. Kementerian berada dalam kedudukan yang lebih strategis daripada kedudukan lainnya dalam pemerintahan.<sup>114</sup>

Para pakar hukum Islam dan sejarawan muslim banyak yang membicarakan tentang arti penting jabatan ini. Ibnu Khaldun mengemukakan pengertian jabatan penting ini dengan ungkapannya, “Kementerian merupakan strategi utama kekuasaan yang agung dan jabatan pemerintahan. Sebab namanya menunjukkan pengertian sebagai pembantu secara mutlak”.<sup>115</sup>

Mengenai kata *Wizarah*, terdapat beberapa pendapat diantara para Ulama yang secara garis besar terbagi menjadi 3 (tiga), yaitu: Pertama, *Wizarah* berasal dari kata *Al-Wizar* yang berarti beban karena *Wazir* memikul tugas yang dibebankan oleh kepala Negara kepadanya. Kedua, *Wizarah* diambil dari kata *Al-Wazar* yang berarti *Al-malja* (tempat kembali) karena kepala Negara membutuhkan pemikiran dan pendapat wazirnya sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan suatu kebijakan Negara. Ketiga, *Wizarah* juga berasal dari *Al-Azr* yang berarti punggung karena fungsi dan tugas *Wazir* adalah sebagai tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala Negara, sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri karena ditopang punggung.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Muhammad Dhiauddin Rais, Guru Besar dan Ketua Jurusan Sejarah Islam, Fakultas Darul Ulum-Universitas Kairo “*Teori Politik Islam*”, Ctk-1, Gema Insani Press, Jakarta, 2001, hlm. 210.

<sup>115</sup> Raghieb As-Sirjani, “*Sumbangan Peradaban Islam Pada Dunia*”, Ctk-1, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta Timur, 2011, hlm. 493.

<sup>116</sup> Yustiana, “*Konsep Kementerian (Al-Wizarah) Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Terhadap Sistem Pemerintahan Kontemporer*”, UIN Raden Intan, Lampung, 2017, hlm. 22.

Penerapan sistem *Wazir* atau perdana menteri pertama kali dilakukan oleh *Khalifah* Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Seorang *Wazir* berfungsi sebagai pendamping *Khalifah*, memiliki kewenangan untuk menggantikan beban dan tanggungjawab *Khalifah* dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, apabila *Khalifah* tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena sesuatu, tetapi seorang *Wazir* akan bertanggungjawab kepada *Khalifah*. Karena *Khalifah* memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Syarat yang dimiliki seorang *Wazir* diantaranya adalah cerdas, cakap, terampil, dapat dipercaya, dan mau bekerja keras untuk kemajuan.<sup>117</sup>

Pada masa Nabi Muhammad SAW belum mengenal adanya *Wazir*, tetapi sudah ada yang membantu Nabi Muhammad SAW sebagai pembantu dapat dilihat dalam sejarah Islam salah satunya adalah dari peran yang dilakukan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Peran Abu Bakar yang tercatat dalam sejarah adalah kesetiannya menemani Nabi Muhammad SAW hijrah dari Mekkah ke Madinah, Abu Bakar juga disamping tentunya sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah dalam memutuskan berbagai persolan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami umat Islam sholat berjamaah.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 24.

<sup>118</sup> *Ibid*, hlm. 26.

Hal ini berlanjut pada masa Bani Umayyah, ketika Muawiyah bin Abu Sufyan mengangkat Amr bin Al-Ash sebagai pembantu dalam menjalankan pemerintahannya meskipun meskipun tidak menyebut atau mengangkatnya secara resmi. Umar bin Al-Khathab juga merupakan pembantu Abu Bakar, dimana ia sering meminta pendapatnya dalam berbagai persoalan dan membantunya dalam menjalankan pemerintahannya. Salah satu peran terpenting yang dilakukan Umar bin Al-Khathab adalah mengumpulkan Al-Quran karena dikhawatirkan akan kehilangannya. Karena ketika itu sebagian besar penghafal dan pembaca Al-Quran fufur dalam perang Al-Yamamah.<sup>119</sup>

Jabatan kementerian mulai menemui babak baru pada masa Bani Abbasiyah. Pada masa ini, pengangkatan menteri menjadi perkara penting. Pengangkatan menteri pertama dalam sejarah Islam adalah pada saat Abu Salamah Al-Khalal (132H/750M), ia adalah orang pertama yang mendapatkan gelar menteri dalam Islam. Ia mendapatkan panggilan menteri atau pembantu keluarga Muhammad. Dialah yang membelanjakan banyak harta dalam upaya mempopulerkan Kekhalifahan Bani Abbasiyah.<sup>120</sup>

Disamping itu, kementerian juga mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Oleh karena itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan

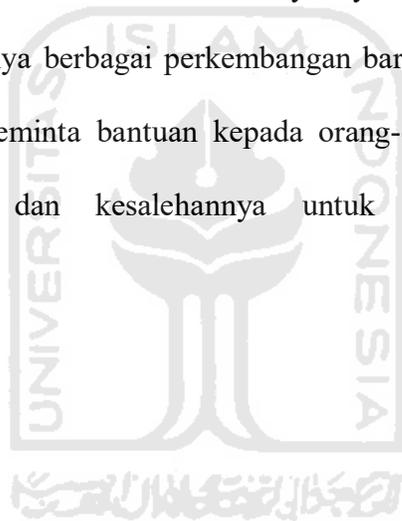
---

<sup>119</sup> Raghil As-Sirjani, "Sumbangan Peradaban Islam Pada Dunia", *Loc. Cit*, hlm. 493.

<sup>120</sup> Yustiana, "Konsep Kementerian (Al-Wizarah) Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Terhadap Sistem Pemerintahan Kontemporer", *Loc. Cit*, hlm. 26.

atau Negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.<sup>121</sup>

Jabatan kementerian telah berkembang pesat pada masa pemerintahan Bani Umayyah. Perluasan kekuasaan dan semakin banyaknya masyarakat yang bernaung di bawahnya. Serta terjadinya berbagai perkembangan baru, maka sudah seharusnya seorang *Khalifah* harus meminta bantuan kepada orang-orang yang dipercayainya dalam hal kompetensi dan kesalehannya untuk mempermudah jalannya pemerintahan.<sup>122</sup>



---

<sup>121</sup> Yustiana, “Konsep Kementerian (*Al-Wizarah*) Imam *Al-Mawardi* Dan Relevansinya Terhadap Sistem Pemerintahan Kontemporer”, Loc. Cit, hlm. 26.

<sup>122</sup> Raghil As-Sirjani, “Sumbangan Peradaban Islam Pada Dunia”, Op.Cit, hlm. 494.

### **BAB III**

#### **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Latar Belakang Munculnya Pengaturan Wakil Menteri Dalam Undang-Undang Kementerian Negara**

Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia baru mengenal jabatan Wakil Menteri sebagai jabatan politis. Dalam pembentukan awalnya diperkirakan bahwa sistem pemerintahan presidensial di Indonesia belum mengenal Nomenklatur istilah jabatan Wakil Menteri yang diangkat secara politis oleh Presiden melalui hak preogatifnya.<sup>123</sup>

Posisi jabatan Wakil Menteri pertama kali dicetuskan di Kabinet Presidensial, setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Adapun jabatan Wakil Menteri yang pernah ada dalam kabinet yaitu:<sup>124</sup>

1. Pada masa Kabinet Pertama Republik Indonesia (1945), Presiden Soekarno melantik 2 (dua) Wakil Menteri, yakni Mr. Harmani sebagai Wakil Menteri Dalam Negeri, dan Ali Sastroamidjojo sebagai Wakil Menteri Penerangan.

---

<sup>123</sup> Enny Agustina, *Op. Cit*, hlm. 36.

<sup>124</sup> PNH Simanjutak, *Kabinet-Kabinet Republik Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Reformasi*, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm. 17.

2. Di kabinet setelahnya pada masa Kabinet Sjahrir I (masa Kabinet Parlementer pertama 1945-1946), Presiden Soekarno melantik lagi Wakil Menteri Dalam Negeri oleh Mr. Harmani dan Wakil Menteri Keamanan Rakyat oleh Abdul Murad.
3. Pada masa Kabinet Kerja III (1962-1963), dalam Kabinet ini Presiden Soekarno selaku Pimpinan Besar Revolusi dan Panglima Tertinggi Angkatan Perang juga menjabat sebagai Perdana Menteri telah mengangkat Ir.H.Djuanda sebagai Menteri Pertama dengan 10 (sepuluh) jabatan Wakil Menteri Pertama yaitu:
  - a) Wakil Menteri Pertama I oleh Dr.J. Leimana.
  - b) Wakil Menteri Pertama II oleh Dr. Subandrio.
  - c) Wakil Menteri Pertama dalam Bidang Luar Negeri/Hubungan Ekonomi Luar Negeri oleh Dr. Subandrio.
  - d) Wakil Menteri Pertama dalam Bidang Dalam Negeri oleh Mr. Saharjo.
  - e) Wakil Menteri Pertama dalam Bidang Pertahanan/Keamanan oleh Jendral A.H. Nasution.
  - f) Wakil Menteri Pertama Bidang Produksi oleh Mayjen Suprajoogi.
  - g) Wakil Menteri Pertama bidang Distribusi oleh Dr. Leimana.
  - h) Wakil Menteri Pertama Bidang Keuangan oleh Notohamiprojo.
  - i) Wakil Menteri Pertama Bidang Kesejahteraan oleh Muljadi Djodomartono.
  - j) Wakil Menteri Pertama dalam Bidang Khusus oleh Prof.Mr.H.Moh.Yamin.

Setelah pada masa Orde Baru posisi Wakil Menteri tidak pernah disinggung, namun sejak tahun 2008 posisi jabatan Wakil Menteri sebenarnya telah menjadi isu menarik. Karena ketika itu berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2008 tertanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia jo Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Kedelapan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia, diatur mengenai pembentukan posisi Wakil Menteri di Kementerian Luar Negeri. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 87/M/Tahun 2008 tertanggal 28 Agustus 2008, maka Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda

melantik Triyono Wibowo sebagai Wakil Menteri Kementerian Luar Negeri pada tanggal 11 September 2008.<sup>125</sup>

Kehadiran Wakil Menteri di Kementerian Luar Negeri jelas merupakan inspirator bagi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kementerian Negara yang telah menjadi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, karena pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut berdekatan waktunya dengan peristiwa pelantikan Wakil Menteri di Kementerian Luar Negeri. Jika dilihat dari risalah pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, pembicaraan mengenai Wakil Menteri juga terjadi pada akhir-akhir pembahasan, menjelang pengambilan keputusan.<sup>126</sup>

Pada waktu rapat kerja tentang RUU Kementerian Negara, salah satu anggota pansus (panitia khusus) yang bernama Abdul Gafur mengajukan pertanyaan mengenai jabatan Wakil Menteri, ia menyatakan Menteri Luar Negeri telah mempunyai Wakil Menteri yang dilantik sendiri oleh Menteri Luar Negeri kemudian hal yang menjadi pertanyaan adalah status Wakil Menteri ini apakah sebagai *cabinet minister* atau bukan. Pihak Pemerintah yang diwakili Hatta Rajasa menjelaskan bahwa Wakil Menteri bukanlah *cabinet minister*. Oleh karena itu Wakil Menteri dilantik sendiri oleh Menteri yang bersangkutan dan dipilih dari jajaran pejabat Eselon I. Wakil

---

<sup>125</sup> Riris Katharina, "Posisi Wakil Menteri Dan Implikasinya Terhadap Birokasi Di Indonesia", *Politica*, Vol. 2, No. 2, 2011, hlm. 255.

<sup>126</sup> *Ibid.*

Menteri dipilih oleh Menteri yang memang merasa memerlukan jabatan Wakil Menteri yang lebih bersifat ke dalam.<sup>127</sup>

Salah satu anggota pansus lainnya yang bernama Drs. H. A. Husein Humaidi menyatakan bahwa ia sependapat dengan Abdul Gafur yang menanyakan perihal status Wakil Menteri, untuk itu agar tidak menimbulkan kerancuan maka pernyataan dari Hatta Rajasa yang pada intinya menyatakan bahwa Wakil Menteri bukan anggota kabinet harus dimasukkan dalam penjelasan Pasal 10 RUU Kementerian Negara. Pada akhirnya peserta rapat menyetujui bahwa pernyataan yang menyatakan Wakil Menteri bukan anggota kabinet dimasukkan ke dalam penjelasan Pasal 10 RUU Kementerian Negara. Dengan demikian berarti jabatan Wakil Menteri adalah jabatan karier.<sup>128</sup>

Jabatan Wakil Menteri ada diawali dari draf yang diusulkan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) mengenai staf khusus Menteri yang berjumlah 5 (lima) orang, usulan staf khusus ini mendapatkan protes keras dari Pemerintah karena membuka peluang bagi orang-orang yang bukan Pegawai Negeri Sipil untuk menjadi staf khusus.<sup>129</sup>

Pemerintah dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) pada saat itu disepakati bahwa substansi mengenai susunan organisasi secara umum diatur dalam Undang-Undang ini, sedangkan ketentuan lebih lanjut diatur oleh Presiden. Terdapat usulan mengenai Wakil Menteri, membutuhkan pembahasan yang mendalam terhadap

---

<sup>127</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-X/2011.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

kedudukan atau posisinya dalam pelaksanaan urusan Pemerintahan, apakah Wakil Menteri termasuk anggota kabinet? Apakah kedudukannya dapat mewakili Menteri dalam membahas Rancangan Undang-Undang dalam rapat kerja di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pada pembahasan berikutnya Taufik Effendi yang merupakan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara pada saat itu mengusulkan mengenai persyaratan kriteria Wakil Menteri. Taufik Effendi menyampaikan jabatan Wakil Menteri harus ditegaskan untuk diberikan kepada jabatan karier di lingkungan birokrat (Pegawai Negeri Sipil) hal ini penting dilakukan karena berkaca kepada jabatan Duta Besar yang pada awalnya diberikan kepada jabatan karier tetapi akhirnya diduduki oleh orang-orang dari kalangan politisi.<sup>130</sup>

Akhirnya pada saat rapat kerja Pansus seperti yang telah disampaikan di awal Abdul Gafur menanyakan perihal status jabatan Wakil Menteri apakah sebagai anggota kabinet atau bukan yang kemudian dijawab Pemerintah yang diwakili Hatta Rajasa selaku Menteri Sekretariat Negara bahwa Wakil Menteri bukan termasuk anggota kabinet melainkan adalah jabatan karier yang diduduki oleh Pejabat Eselon I. perdebatan Pasal 10 dirancang dengan atas tujuan penguatan sistem pemerintahan presidensial, di mana jumlah kementerian dibatasi, jumlahnya maksimal 34.<sup>131</sup>

Pengaturan Wakil Menteri dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa “*Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada*

---

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

*Kementerian tertentu*”, telah memberikan suatu hal yang baru bagi sistem administrasi Negara Indonesia. Dasar inilah yang digunakan Presiden untuk mengangkat Wakil Menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II. Yang akhirnya menjadi perdebatan panjang tentang dasar pengangkatan itu karena secara limitatif tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian akibatnya legalitas dari Pasal tersebut terus diperdebatkan. Melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, Indonesia baru mengenal Wakil Menteri dalam sistem administrasi pemerintahan, setelah Orde Lama Indonesia mengenal Wakil Menteri dengan istilah Menteri Muda pada saat itu.<sup>132</sup>

Setelah Menteri Luar Negeri melantik Wakil Menterinya, untuk pertama kalinya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melantik Wakil Menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 pada tanggal 11 November 2009, dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 111/N/2009 tentang Pengangkatan Wakil Menteri tertanggal 10 November 2009. Sebanyak 5 (lima) Wakil Menteri diangkat di 5 (lima) Kementerian yaitu Kementerian Perdagangan; Kementerian Pekerja Umum; Kementerian Perhubungan; Kementerian Perdagangan; dan Kementerian Perindustrian. Pada pelantikan Wakil Menteri yang pertama kalinya ini, beredar kabar bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhyono (SBY) berencana akan melantik 11 (sebelas) Wakil Menteri di Kementerian yang dinilai memiliki beban berat selama lima tahun periode pemerintahan selanjutnya. Rencana Presiden SBY

---

<sup>132</sup> Abdul Kadir Bubu, “Wakil Menteri Dalam Sistem Kabinet-Kabinet (Studi Terhadap Pembentukan Dan Pergeserannya Dalam Pemerintahan Indonesia)”, Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2013, hlm. 189.

untuk melantik Wakil Menteri lagi akhirnya dilaksanakan pada tanggal 6 Januari 2010, sebanyak 3 (tiga) Wakil Menteri yaitu di Kemenerian Pertahanan; Kementerian Pendidikan Nasional, dan Badan Perencanaan Nasional.<sup>133</sup>

Pada pelantikan kali ini 2 (dua) Wakil Menteri yang seharusnya ikut serta dalam pelantikan yaitu Wakil Menteri Keuangan yang rencananya dijabat oleh Anggito Abimanyu dan Wakil Menteri Kesehatan yang rencananya dijabat oleh Fahmi Idris ditunda karena kedua calon Wakil Menteri dianggap belum memenuhi syarat secara struktural organisasi. Kemudian pada tanggal 20 Mei 2010 Presiden SBY akhirnya melantik Wakil Menteri di Kementerian Keuangan. Namun bukan Anggito Abimanyu yang dilantik melainkan Anny Ratnawati, Dirjen Anggaran di Kementerian Keuangan. Padahal pada saat itu Anggito Abimanyu telah diangkat menjadi Kepala Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan oleh Sri Mulyani agar dapat memenuhi persyaratan administrasi Anggito Abimanyu sebagai Wakil Menteri di Kementerian Keuangan.<sup>134</sup>

Terakhir, pada tanggal 19 Oktober 2011 Presiden SBY melantik kembali Wakil Menteri sebanyak 13 (tiga belas) berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 159/M/2011, yaitu di Kementerian Kesehatan; Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata; Kementerian Luar Negeri; Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Pendidikan; Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Kebudayaan; Kementerian BUMN; Kementerian Perdagangan; Kementerian Keuangan;

---

<sup>133</sup> Riris Katharina, *Op. Cit*, hlm. 256.

<sup>134</sup> *Ibid.*

Kementerian Pertanian; Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi; Kementerian Hukum dan HAM; Kementerian ESDM; dan Kementerian Agama. Sehingga terdapat 18 (delapan belas) Wakil Menteri pada 17 (tujuh belas) Kementerian.<sup>135</sup>

Jika melihat ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa “*Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu*”. Dalam penjelasan tersebut bahwa yang dimaksud Wakil Menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet. Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa yang berwenang mengangkat Wakil Menteri adalah Presiden dan kementerian yang dapat diberikan jabatan Wakil Menteri adalah kementerian yang beban kerjanya membutuhkan penanganan secara khusus serta Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan anggota kabinet.<sup>136</sup>

## **B. Konstitusionalitas Jabatan Wakil Menteri di Indonesia**

Salah satu isi paling penting dalam suatu Undang-Undang Dasar (konstitusi) adalah penyelenggaraan kekuasaan negara oleh organ-organ negara. Organ atau lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menyangkut mekanisme dan tata kerja antar negara itu sebagai satu kesatuan yang utuh dalam menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara

---

<sup>135</sup> *Ibid*, hlm. 257.

<sup>136</sup> *Ibid*, hlm. 259.

menggambarkan secara utuh mekanisme kerja lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk menncapai tujuuan negara.<sup>137</sup>

Kementerian Negara merupakan lembaga penyelenggara pemerintahan negara yang dipimpin oleh Menteri Negara dan berada di bawah kekuasaan Presiden. Menteri Negara merupakan pejabat negara pembantu Presiden, yang diangkat dan diberhentikan, serta bertanggungjawab kepada Presiden. Menteri-menteri negara merupakan pembantu Presiden dan tidak bertanggungjawab kepada DPR. Oleh karena itu, kedudukan menteri-menteri negara tidak tergantung pada DPR akan tetapi tergantung pada Presiden. Meskipun mereka adalah pembantu Presiden, tetapi menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, karena menteri-menteri sendirilah yang menjalankan kekuasaan pemerintah dalam prakteknya. Menteri-menteri negara memimpin departemen.<sup>138</sup>

Menteri-menteri negara yang menjalankan praktek ketatanegaraannya 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 substruktur dalam organisasi Kementerian. Koordinasi antar lini dalam manajemen organisasi kementerian yang baru dapat menjadi masalah tersembunyi. Apalagi Wakil Menteri bukanlah anggota kabinet yang akan mempersulit dalam pengambilan keputusan dan kebijakan strategis di

---

<sup>137</sup> Zaki Ulya, *Op. Cit*, hlm. 217.

<sup>138</sup> *Ibid.*

kementerian yang dipimpinnya sehingga terkesan struktur baru Wakil Menteri hanya aksesoris politik belaka.<sup>139</sup>

Keberadaan Menteri yang didukung Wakil Menteri sebagai alat penunjang kerja Presiden, sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden. Namun, ketentuan dan mekanismenya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Hal ini tidak terlepas dengan kepentingan politik dimana hak prerogatif pada pejabat negara bukanlah ketentuan tidak terbatas, sehingga hak prerogatif bukanlah suatu yang mutlak tetapi harus ada batasan.<sup>140</sup>

Dinamika inilah yang selalu menarik untuk diikuti di setiap pergantian rezim atau terpilihnya pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Termasuk mekanisme dan kriteria pemilihan calon Menteri dan Wakil Menteri serta jumlah yang harus disediakan oleh Presiden terpilih.<sup>141</sup>

Jika di satu sisi publik tidak merasa jelas apa yang menjadi dasar alasan Presiden memutuskan untuk melantik seorang Wakil Menteri pada Kementerian tertentu. Di sisi lain, ternyata para menteri tidak dilibatkan dalam pelantikan jabatan Wakil Menteri. Jika dipandang dari sisi politik, memang merupakan hak Presiden untuk mengangkat seorang Wakil Menteri. Namun, secara logika seharusnya Presiden juga mengajak menteri yang bersangkutan untuk berdiskusi. Karena hal itu terkait dengan beban kerja yang dipegang oleh menteri tersebut, yang mana Kementerian

---

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Rahmat Gaib, "Posisi Wakil Menteri Dalam Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945", *Lex societatis*, Vol.III, 2015, hlm. 6.

<sup>141</sup> *Ibid.*

tersebut dipimpin oleh seorang menteri. Beban kerja Kementerian seperti apa yang diketahui Presiden apabila tidak bertanya kepada menteri yang bersangkutan. Selain itu, prinsip transparansi dalam pemerintahan juga menjadi sebuah kepastian dalam sebuah negara demokrasi yang tidak diterapkan oleh Presiden. Publik, termasuk menteri, seharusnya mengetahui alasan Presiden mengangkat seorang Wakil Menteri hal ini untuk menghindari kesan intervensi politik dari Presiden terhadap birokrasi di dalam Kementerian. Sehingga publik tidak akan bertanya-tanya. Akan muncul beberapa pertanyaan, mengapa untuk Kementerian Pendidikan dan Kementerian Keuangan masing-masing memiliki 2 (dua) orang Wakil Menteri? Seandainya terjadi pembobotan beban kerja, berapa beban kerja kedua Kementerian tersebut? Apakah ada kemungkinan Presiden melantik lebih dari 2 (dua) Wakil Menteri dalam satu Kementerian? Berapa jumlah ideal Wakil Menteri dalam satu Kementerian? Ketika tidak ada keterangan yang jelas, maka pertanyaan tersebut sulit untuk dijawab secara logis. Jawaban yang tidak didasarkan pada keterangan yang jelas akan kembali memunculkan kesan yang kuat bahwa Presiden berupaya melakukan intervensi dalam birokrasi di Indonesia.<sup>142</sup>

Pengangkatan Wakil Menteri bersifat fluktuatif. Artinya, hal tersebut diperlukan bila ada beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Maka, Presiden baru bisa mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu. Beberapa menteri yang memerlukan jabatan Wakil Menteri dilihat dari banyaknya tugas serta latar belakang menteri. Namun, untuk dapat mengetahui apakah suatu Kementerian butuh

---

<sup>142</sup> Riris Katharina, *Op. Cit*, hlm. 261.

Wakil Menteri tentunya baru dapat diketahui setelah berjalannya kabinet dalam jangka waktu tertentu.<sup>143</sup>

Jabatan Wakil Menteri merupakan bagian dari kewenangan penuh Presiden. Keberadaan Wakil Menteri hanya berdasarkan pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara. Jika melihat dari UUD 1945, maka di dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang menyebutkan tentang Wakil menteri. Dalam UUD 1945 hanya menyebutkan Menteri sebagai pembantu Presiden yang terdapat dalam Pasal 17, dan sama sekali tidak menyebutkan tentang Wakil Menteri. Konstitusi hanya mendelegasikan kepada undang-undang untuk mengatur hal yang berkaitan dengan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara. Satu-satunya jabatan yang mempunyai Wakil dalam UUD 1945 adalah jabatan Wakil Presiden. Sementara jabatan Wakil Menteri tidak disebutkan dalam UUD 1945.<sup>144</sup>

Namun, pendapat mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 mengatakan bahwa berdasarkan ketentuan konstitusi tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi arti berlakunya asas umum di dalam hukum bahwa “sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan” dan dimasukkan di dalam Undang-Undang sepanjang tidak berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau ketentuan dalam UUD 1945.<sup>145</sup> Menurut Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsuddin saat memberikan keterangan

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> Laurensius Arliman S, “Wakil Menteri Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia”, *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*, Vol. 2, No. 2, 2015, hlm. 14.

<sup>145</sup> Feliciano Pakpahan, Retno Saraswati, Hasyim Asy’ari, ”Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 Tentang Kementerian Negara Dalam Hal Penghapusan Jabatan Wakil Menteri”, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 1, 2017, hlm. 8.

pemerintah dalam sidang pengujian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara juga berpendapat bahwa tidak semua jabatan publik/negara disebutkan atau diatur dalam UUD 1945. Namun, tak berarti jabatan publik yang tak disebut dalam UUD 1945 menyebabkan jabatan itu bertentangan dengan UUD 1945. Amir membandingkan dengan jabatan Gubernur, Walikota, Bupati yang disebut dalam UUD 1945, sementara jabatan Wakil Kepala Daerah tak disebut dalam UUD 1945. Namun, tidak berarti jabatan Wakil Kepala Daerah dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Ia juga mengatakan bahwa hal tersebut merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembuat undang-undang apakah suatu jabatan wakil dibutuhkan atau tidak meski tidak diatur dalam Konstitusi. Seperti halnya dengan jabatan Jaksa Agung, Kapolri, dan Pimpinan KPK yang tidak disebutkan dalam Konstitusi, tetapi tetap dianggap sah.<sup>146</sup>

Menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 yang menguji konstitusional Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menyatakan bahwa Presiden memegang kewenangan penuh atas pengangkatan Wakil Menteri karena itu merupakan hak prerogatif Presiden dan tidak merupakan hal yang inkonstitusional.

---

<sup>146</sup> “Tidak Semua Jabatan Disebutkan Dalam Konstitusi” <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t4f1ea0ef12534/tidak-semua-jabatan-disebutkan-dalam-konstitusi?page=2> diakses pada tanggal 11 Mei 2020 pukul 20.16 WITA.

Untuk ke depannya, Presiden bebas mengangkat Wakil Menteri dari unsur manapun dan tidak dibatasi oleh ketentuan harus berasal dari pejabat karir.<sup>147</sup>

Posisi Wakil Menteri merupakan pejabat karir, tetapi dilantik oleh Presiden, namun ada Pegawai Negeri Sipil (PNS) golongan III C bisa setara dengan eselon Ia atau golongan IV E. Hal itu karena aturan yang ada sekarang dimanipulasi atau bahkan ditabrak dengan keluarnya Peraturan Presiden tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara. Dengan demikian, telah terjadi politisasi pada pengangkatan Wakil Menteri.<sup>148</sup>

Pejabat karir harus diartikan sebagai pegawai yang memiliki jabatan karena memiliki kompetensi menduduki sebuah jabatan, jangan diartikan berasal dari Kementerian tersebut. Namun, karir harus dilihat sebagai sebuah sistem karir yang menyeluruh dalam pembangunan birokrasi. Birokrasi Indonesia memang sudah seharusnya menerapkan prinsip mutasi terbuka dalam sistem promosi pegawai. Sehingga, tidak ada seorang pegawai yang menghabiskan waktunya di satu Kementerian tertentu saja. Ini merupakan satu keutungan bagi birokrasi Indonesia untuk menjadikan pegawai Negara sebagai perekat bangsa juga.<sup>149</sup>

Adanya Pasal 10 tersebut diadakan untuk memberikan keringanan beban kerja secara khusus dalam suatu kementerian tertentu, dengan kata lain, jabatan Wakil Menteri sebenarnya hanya dibutuhkan bagi kementerian yang memiliki beban kerja

---

<sup>147</sup> Novira Maharani, Retno Saraswati, “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011”, *Jurnalius*, 2014, hlm. 14.

<sup>148</sup> Laurensius Arliman S, *Op. Cit*, hlm. 15.

<sup>149</sup> Riris Katharina, *Op. Cit*, hlm. 267.

yang membutuhkan penanganan secara khusus untuk membantu Menteri. Pengangkatan Wakil Menteri seharusnya disesuaikan dengan beban kerja yang dibutuhkan secara khusus berdasarkan analisis jabatan.<sup>150</sup>

Kemudian Presiden dengan kewenangannya mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara sebagai dasar penguatan pengangkatan Wakil Menteri. Pada Pasal 64 ayat (3) dinyatakan bahwa “*Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri*” bukan kepada Presiden yang mengangkatnya. Wakil Menteri mempunyai tugas membantu Menteri dalam “memimpin” pelaksana tugas Kementerian Negara.<sup>151</sup>

Perkara pengujian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terhadap UUD 1945 diuji kembali di Mahkamah Konstitusi (MK) dengan nomor perkara 80/PUU-XII/2019. Menurut kuasa hukum pemohon Viktor Tandiasa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-X/2011 itu memberikan syarat bahwa Wakil Menteri harus jelas urgensinya. Namun dalam beberapa periode posisi Wakil Menteri tidak pernah jelas urgensinya diadakan, sehingga terkesan hanya untuk memberikan jabatan politik. Saat ini tidak ada urgensi untuk mengangkat Wakil Menteri. Ia mencontohkan dua Wakil Menteri di Kementerian BUMN justru rangkap jabatan. Hal itu berlawanan dengan tujuan pengangkatan Wakil Menteri yang menangani untuk beban kerja yang membutuhkan

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

penanganan secara khusus. Tapi kenyataannya dua Wakil Menteri yang menduduki jabatan Kementerian tersebut rangkap jabatan menjadi Komisaris Pertamina dan Komisaris Bank Mandiri. Pertanyaannya, kalau tugasnya penting dan banyak, kenapa diberikan rangkap jabatan? Artinya itu fakta bahwa tidak ada kerjanya Wakil Menteri ini, sehingga dimungkinkan diberikan rangkap jabatan untung menangani tugas tertentu.<sup>152</sup>

Cara pengangkatan Wakil Menteri yang terjadi selama ini telah memperlihatkan bahwa pengangkatan Wakil Menteri telah terjadi adanya intervensi politik. Dalam kondisi demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia mengenai sistem birokrasi yang *executive ascendancy*. Birokrasi menjadi terkooptasi oleh pejabat publik. Dengan demikian, maka sulit bagi birokrasi untuk bekerja secara profesional. Padahal, belum tentu pejabat politik tersebut memiliki keputusan yang tepat karena pejabat politik bukan orang yang memiliki keahlian di bidang tersebut.<sup>153</sup>

Sistem politik Indonesia yang saat ini dimana pemerintahannya merupakan pemerintahan koalisi, maka pemerintahan yang dijalankan oleh menteri-menteri kabinet tentu merupakan cabinet koalisi. Dalam perkembangan terakhir pemerintahan di Indonesia, koalisi yang dibangun rentan pecah. Oleh karena itu, inisiatif Presiden menempatkan Wakil Menteri sebagai orang pilihannya agar dapat memastikan roda pemerintahan berjalan sesuai dengan visi dan misi Presiden, bukan partai koalisinya

---

<sup>152</sup> Abdillah Muhammad Marzuqi, “Dianggap Tidak Urgen, Posisi Wakil Menteri digugat ke MK”, <https://mediaindonesia.com/read/detail/276828-dianggap-tidak-urgan-posisi-wakil-menteri-digugat-ke-mk> diakses pada tanggal 6 April 2020 pukul 19.32 WITA.

<sup>153</sup> Riris Katharina, *Op. Cit*, hlm. 265.

lainnya. Namun, bila dilihat dari sisi birokrasi, maka kehadiran Wakil Menteri dapat mempengaruhi kinerja birokrasi.<sup>154</sup>

Selain itu, permasalahan lain yang timbul adalah pengeluaran anggaran Negara untuk membiayai Wakil Menteri sangat besar, seperti jaminan kesehatan, rumah dinas, kendaraan dinas, dan tunjangan-tunjangan lainnya. Dilihat dari segi kewenangan dan urgensinya, pengangkatan Wakil Menteri tidak sesuai dengan semangat untuk mengurangi pengeluaran Keuangan Negara, seperti yang diusahakan dalam pembatasan rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang salah satu alasannya adalah mengurangi beban anggaran Negara untuk membayar pegawai. Kedudukan Wakil Menteri yang pada saat ini, jika dikaitkan dengan anggaran yang dikeluarkan untuk kebutuhan Wakil Menteri sangat tidak efisien dan efektif.<sup>155</sup>

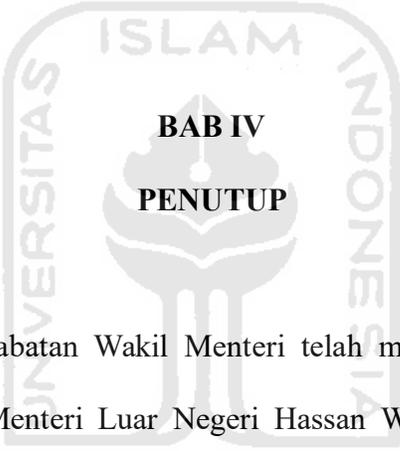
Menurut penulis jabatan Wakil Menteri meskipun tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi jabatan Wakil Menteri tersebut konstitusional karena tidak semua jabatan publik disebutkan dalam konstitusi tetapi sebagai *open legal policy*. Pengangkatan jabatan Wakil Menteri merupakan bagian dari kewenangan Presiden karena itu merupakan hak prerogatif Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Jabatan Wakil Menteri tidak boleh diobral sebagai kepentingan politik terhadap seseorang atau satu golongan tanpa analisis pertimbangan, kebutuhan, dan kapasitas yang mendalam bagi kepentingan Negara. Pembentukan yang tanpa analisis dan spesifikasi yang jelas akan memberi kesan kuat bahwa jabatan Wakil Menteri hanya dibentuk

---

<sup>154</sup> *Ibid*, hlm. 266.

<sup>155</sup> Novira Maharani, Retno Saraswati, *Op. Cit*, hlm. 20.

sebagai bagi-bagi kekuasaan untuk kepentingan politik. Oleh karena Undang-Undang tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud “beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus” maka menurut penulis hal tersebutlah yang harus dipertegas untuk dijelaskan. Karena, meskipun presiden yang mengangkat Wakil Menteri tetapi ia tidak bisa menilai seberapa berat beban kerja Menteri karena Menteri adalah yang menjalankan tugasnya. Oleh karena itu Presiden harus mendiskusikan mengenai pengangkatan Wakil Menteri dengan Menteri di Kementerian tertentu tersebut.



**BAB IV**  
**PENUTUP**

**A. Kesimpulan**

1. Sejak tahun 2008 jabatan Wakil Menteri telah menjadi isu yang menarik. Karena ketika itu Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda melantik Triyono Wibowo sebagai Wakil Menteri Kementerian Luar Negeri. Kehadiran Wakil Menteri di Kementerian Luar Negeri tersebut merupakan inspirator bagi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kementerian Negara. Jabatan Wakil Menteri ada diawali dari draf RUU yang diusulkan DPR. Akhirnya pada saat rapat kerja bahwa Wakil Menteri bukan termasuk anggota kabinet melainkan jabatan karier. Indonesia baru mengenal Wakil Menteri setelah Orde Lama, sebelumnya Wakil Menteri dikenal dengan istilah Menteri Muda. Setelah Menteri Luar Negeri melantik Wakil Menteri, untuk pertama kalinya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melantik

Wakil Menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebanyak 18 (delapan belas) Wakil Menteri selama dua periode masa jabatannya.

2. Jabatan Wakil Menteri meskipun tidak diatur dalam UUD 1945, tidak berarti secara serta merta hal ini terlarang. Sehingga, dari sisi substansi, tidak terdapat persoalan konstusionalitas dalam situasi ini. Berdasarkan Konstitusi tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi arti berlakunya asas umum di dalam hukum bahwa “sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan” dan dimasukkan di dalam Undang-Undang sepanjang tidak berpotensi melanggar hak-hak konstusional atau ketentuan dalam UUD 1945.

## **B. Saran**

1. Bahwa oleh karena Wakil Menteri merupakan pembantu Menteri, karena itu pengangkatan jabatan Wakil Menteri harus didiskusikan bersama antara Presiden dengan Menteri tertentu yang bersangkutan guna menghindari konflik kepentingan politik agar tidak terkesan untuk bagi-bagi kekuasaan terutama parpol (partai politik) pendukung kabinet.
2. Pemerintah (eksekutif) hendaknya mempertegas penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengenai “beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus” tersebut dan jumlah ideal jabatan Wakil Menteri agar tidak terjadi kelebihan bobot jabatan, yang akhirnya bisa menimbulkan ketidakkesinambungan kewenangan serta

menambah beban anggaran Negara untuk membayar pegawai yang sangat tidak efisien dan efektif.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Beni Ahmad Saebani, 2016, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, Ctk-1, CV Pustaka Setia, Bandung.
- Bintan R. Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Ctk-1, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Deddy Ismatullah, Enung Nurjanah, 2018, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Ctk-1, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Encik Muhammad Fauzan, 2017, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk-1, Setara Press, Malang.
- Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Ctk-1, Jakarta.
- Fitria Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan*, Ctk-1, Rajawali Pers, Depok.
- H. Abu Daud Busroh, 1989, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- H. Abdul Latif, Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Ctk-1, Sinar Grafika, Jakarta.
- H. Abdul Manan, 2018, *Dinamika politik Hukum Di Indonesia*, Ctk-1, Kencana, Jakarta Timur.
- H. Ahmad Muliadi, 2014, *Politik Hukum*, Ctk-2, Akademia Permata, Padang.
- H. Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara*, Ctk-1, Sinar Grafika, Jakarta Timur.
- H. Munawir Sjadzali, 1990, *Islam dan Tata Negara : Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Ctk-2, UI-Press, Jakarta.
- I Dewa Gede Atmajaya, 2012, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Ctk-2, Setara Press, Malang.
- Imam Mahdi, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta.
- Irfan Idris, 2009, *Islam Dan Konstitusionalisme Kontribusi Islam dalam Penyusunan Undang-Undang Dasar Indonesia Modern*, Ctk-1, antonyLib, Yogyakarta.
- Isharyanto, 2016, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Ctk-1, Deepublish, Yogyakarta.

- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer., Jakarta.
- Johan Jasin, 2019, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Jilid I, Ctk-2*, Deepublish, Yogyakarta.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Ctk. Pertama, Banyumedia Publishing, Malang.
- M. Makhfudz, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk-1, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- M. Syamsudin, 2007, *Operasional Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Marwan Mas, 2018, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Ctk-1, PT. RajaGrafindo Persada, Depok.
- Moh. Kusnardi dan Harmily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Sru di Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bhakti, Jakarta.
- Muhammad Dhiauddin Rais, Guru Besar dan Ketua Jurusan Sejarah Islam, Fakultas Darul Ulum-Universitas Kairo, 2001, *“Teori Politik Islam”*, Ctk-1, Gema Insani Press, Jakarta.
- Novendri M. Nggilu, 2015, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan Populis)*, Ctk-1, UII Press Jogjakarta, Jogjakarta.
- Nurainun Mangunsong, 2010, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari’ah dan Hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta.
- Otong Rosadi, Andi Desmon, 2012, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Ctk-1, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta.
- PNH Simanjutak, 2003, *Kabinet-Kabinet Republik Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Reformasi*, Djambatan, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Ctk. 13, Kencana, Jakarta.
- Radis Bastian, 2015, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan sedunia*, Ctk-1, IRCiSoD, Yogyakarta.
- Raghib As-Sirjani, 2011, *“Peradaban Islam Pada Dunia”*, Ctk-1, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta Timur.
- S.F. Marbun, 2012, *Hukum Administrasi Negara I*, Ctk-1, FH UII Press, Yogyakarta.
- Suwarno, P.J., 2003, *Tata Negara Indonesia: dari Sriwijaya sampai Indonesia Modern*, Ctk-1, Universitas Sanata Dharma, Yogyakarta.

Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo Pustaka, Jakarta.

Taufuqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ctk-1, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor Selatan.

Winardi, 2008, *Dinamika Politik Hukum Pasca Perubahan Konstitusi dan Implementasi Otonomi Daerah*, Ctk-1, Setara Press, Jawa Timur.

### **Jurnal**

Abdul Kadir Bubu, 2013, "Wakil Menteri Dalam Sistem Kabinet-Kabinet (Studi Terhadap Pembentukan Dan Pergeserannya Dalam Pemerintahan Indonesia)", *Magister Ilmu Hukum*, Universitas Islam Indonesia.

Enny Agustina, 2018, "Kewenangan Wakil Menteri Di Indonesia Ditinjau Dari Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Hukum Media Bhakti*.

Feliciano Pakpahan, Retno Saraswati, Hasyim Asy'ari, 2017, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 Tentang Kementerian Negara Dalam Hal Penghapusan Jabatan Wakil Menteri", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 1.

Hardianto, 2017, "Analisis Pembentukan Kementerian Negara dalam Sistem Presidensial (Suatu Kajian Menurut UU No.39 Tahun 2008 Tentang Kementrian Negara)", *Journal of Islamic Law*, Vol 7, No 1.

Laurensius Arliman S, 2015, "Wakil Menteri Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia", *Jurnal Manajemen Sumber Daya Manusia*, Vol. 2, No. 2.

Novira Maharani, Retno Saraswati, 2014, "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011", *Jurnalius*.

Rahmat Gaib, 2015, "Posisi Wakil Menteri Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Menurut UUD 1945", *Lex societatis*, Vol.III.

Riris Katharina, 2011, "Posisi Wakil Menteri Dan Implikasinya Terhadap Birokasi Di Indonesia", *Politica*, Vol. 2, No. 2.

Yustiana, 2017, "*Konsep Kementerian (Al-Wizarah) Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Terhadap Sistem Pemerintahan Kontemporer*", UIN Raden Intan, Lampung.

Zaki Ulya, 2016, "Kedudukan Wakil Menteri dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Position Of Deputy Minister Of State In The System Operation Of Government Under

The 1945 Constitution Of The Republic Of Indonesia)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13.

### **Internet**

Abdillah Muhammad Marzuqi, "Dianggap Tidak Urgen, Posisi Wakil Menteri digugat ke MK", <https://mediaindonesia.com/read/detail/276828-dianggap-tidak-urgan-posisi-wakil-menteri-digugat-ke-mk>

"Tidak Semua Jabatan Disebutkan Dalam Konstitusi"  
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f1ea0ef12534/tidak-semua-jabatan-disebutkan-dalam-konstitusi?page=2>

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri.

Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2008 tertanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Preiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2008 tanggal 10 Maret 2008 tentang Perubahan Kedelapan atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara

Keputusan Presiden Nomor 111/N/2009 tentang Pengangkatan Wakil Menteri.

Keputusan Presiden Nomor 159/M/2011 tentang Petunjuk Penyelenggaraan.



FAKULTAS  
HUKUM

Gedung III, Blok. X  
Universitas Islam Indonesia  
J. Sateo Sosa No. 108 Yogyakarta 55151  
T. (0274) 579178  
F. (0274) 577043  
E. [lib@uii.ac.id](mailto:lib@uii.ac.id)  
W. [lib.uii.ac.id](http://lib.uii.ac.id)

## **SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI**

No. : 165/Perpus/20/H/VI/2020

*Bismillaahirrahmaanirrahaim*

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ngatini, A.Md.  
NIK : 931002119  
Jabatan : Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII

Dengan ini menerangkan bahwa:

Nama : Ira Annisa  
No Mahasiswa : 16410220  
Fakultas/Prodi : Hukum  
Judul karya ilmiah : Konstitusionalitas Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil .%  
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 10 Juni 2020 M  
H



a.n. Dekan  
u.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.