

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Presiden merupakan pemimpin negara yang memiliki tugas ketatanegaraan. Dalam menjalankan tugasnya, presiden dibantu oleh para pembantu-pembantunya. Para pembantu presiden terdiri dari wakil presiden dan para menteri. Pembantu presiden merupakan pejabat negara yang melaksanakan tugas presiden dalam bidang pemerintahan.<sup>1</sup> Sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa para pembantu presiden bekerja membantu presiden dalam menjalankan pemerintahan di lingkungan kerja agar tercapai tujuan terselenggaranya pemerintahan.<sup>2</sup>

Sebagai pemimpin pemerintahan presiden memiliki kewenangan secara konstitusional membentuk dan menyusun menteri-menteri yang ada dalam kabinetnya, guna membantunya menjalankan tugas dari negara. Dalam Pasal 17 UU nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dijelaskan bahwa, pertama, presiden dibantu oleh para menterinya. Kedua, para menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Ketiga, setiap menteri membidangi tugas dan urusan khusus dalam pemerintahan. Keempat, pembentukan, pengubahan serta pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Jimly Ashshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), h. 323.

<sup>2</sup>Hasan Zaini, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1990), h. 261.

<sup>3</sup>Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Para menteri yang ada dalam kabinet berada di bawah presiden dan tanggung jawab presiden.<sup>4</sup> Sehingga presiden memiliki wewenang secara penuh dalam menyusun kabinetnya dan tidak ada pihak lain yang ikut campur. Menteri yang dipilih oleh presidenpun harus memiliki kapabilitas, loyalitas dan integritas terhadap tugas yang diembannya.

Mekanisme penggunaan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan Menteri Berdasarkan Pasal 12 UU Kementerian Negara mengenai pembentukan Kementerian Presiden membentuk Kementerian luar negeri, dalam negeri dan pertahanan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Kementerian paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji. Sesuai dengan amanat Undang-Undang maka terbitlah Keputusan Presiden Nomor 113/P Tahun 2019 Tentang Pembentukan Kementerian Negara Dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024. Keputusan tersebut mengangkat sebagai menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024.

Sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI 1945 tidak dipisahkan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sesuai dengan ketentuan pasal 4

---

<sup>4</sup>Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2019), h. 318.

ayat (1) yang berisi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.

Undang Undang Dasar NRI 1945, menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan menjalankan pemerintahan. Mengingat kekuasaan pemerintahan yang begitu luas, Presiden dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan. Menteri adalah pembantu Presiden yang menguasai bidang tertentu dalam pemerintahan. Dalam Pasal 7 UndangUndang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dikatakan “kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”. Status menteri sebagai “pembantu”, menjadikan Presiden memiliki legitimasi kuat mengangkat, meminta pertanggungjawaban, dan memberhentikannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: (1) Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwasanya hak prerogatif presiden salah satunya adalah mengangkat menteri, latar belakang pendidikan menteri tidak diatur karena jabatan menteri bukanlah jabatan struktural. Meskipun presiden memiliki hak prerogatif tapi tidak serta merta presiden diberikan kebebasan seluas-luasnya. Presiden dalam hal ini harus memperhatikan latar belakang dari menteri yang bersangkutan sehingga perlu pengaturan khusus

untuk memberikan batasan kepada presiden mengenai hal-hal tertentu yang menjadi ukuran. Mekanisme pengangkatan menteri oleh presiden dengan menggunakan hak prerogatifnya yaitu menggunakan pertimbangan sendiri sehingga sebagian berasal dari parai politik dan sebagian dari kalangan professional. Mekanisme hak prerogatif presiden mengenai pengangkatan menteri sejauh ini belum diatur. Meskipun merupakan hak prerogatif presiden tetapi harus terdapat standarnya tertentu sehingga tidak melenceng dari standarstandar yang sebelumnya telah ada. Mekanisme pengangkatan menteri yang dimaksudkan dapat berupa wawancara, maupun uji kelayakan dan kepatutan dari menteri yang bersangkutan, dan syarat yang memungkinkan untuk terbuka bagi umum.

Presiden Joko Widodo dalam masa kepemimpinannya di kabinet Indonesia Kerja menerapkan peraturan dimana menteri-menterinya dilarang untuk merangkap jabatan. Larangan ini bertujuan agar menteri memiliki kapabilitas, loyalitas dan integritas yang baik. Selain itu juga alasan yang lainnya yaitu, agar para menteri tidak memanfaatkan jabatannya untuk menyuplai dana ke organisasi yang dipegangnya, menyalah gunakan fasilitas negara dan agar menteri fokus kepada tugasnya saja.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut pakar Hukum Tata Negara Yusril Ihza Mahendra yang juga ketua umum Partai Bulan Bintang (PBB) menyatakan bahwasananya tidak ada aturan yang mewajibkan seorang Menteri yang rangkap jabatan harus mundur dari partai politik.

---

<sup>5</sup>Mikael Loi, "Politisasi Kabinet Kerja Indonesia Hebat Jokowi-JK", Jurnal Ilmu Sosial dan Politik, 1 (Mei, 2016), h. 19.

Namun, di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo pada periode kedua di Kabinet Indonesia Maju mengalami perubahan. Dimana dalam kabinet ini, Presiden Joko Widodo mengizinkan beberapa menterinya melakukan tindakan rangkap jabatan. Adapun contoh dari menteri yang melakukan rangkap jabatan yaitu, Presiden Joko Widodo (Jokowi) mengangkat sebagian menterinya dari ketua umum partai politik. Keberadaan menteri yang merangkap jabatan sebagai pengurus partai politik memang bukanlah hal baru. Presiden Joko Widodo (Jokowi) melakukan *reshuffle* sejumlah menteri di kabinet, rabu (15/6/2022). Berikut menteri-menteri yang juga menjadi pengurus partai politik dalam Kabinet Jokowi.<sup>6</sup>

1. Zulkifli Hasan, yang ditunjuk sebagai Menteri Perdagangan menggantikan Muhammad Lutfi. Sebagaimana diketahui, Zulkifli merupakan Ketua Umum (Ketum) Partai Amanat Nasional (PAN).
2. Airlangga Hartarto, adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Kabinet Indonesia Maju Presiden Joko Widodo. Selain sebagai Menteri, sosok Airlangga juga merupakan Ketua Umum DPP Partai Golkar.
3. Prabowo Subianto, adalah Menteri Pertahanan yang dilantik Jokowi pada 23 Oktober 2019. Selain sebagai menteri, Prabowo merupakan Ketua Umum Partai Gerindra.

---

<sup>6</sup>CNN, “Daftar ketua umum parpol dikabinet jokowi”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220615151907-32-809354/daftar-ketua-umum-parpol-di-kabinet-jokowi>, (15 Juni 2022), h. 2.

4. Suharso Monoarfa, Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP), ditunjuk Jokowi sebagai Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas periode 2019-2024.

Rangkap jabatan yang dilakukan oleh menteri bukan hal baru, di beberapa kabinet yang dibentuk presiden terdahulu maupun presiden saat ini, sudah banyak menteri yang mempraktekan rangkap jabatan. Dalam praktik pengisian jabatan menteri, sangat memungkinkan terjadinya rangkap jabatan, karena menteri bukan berasal dari pegawai negeri sipil, tetapi berasal dari berbagai macam profesi, maka tidak sedikit menteri yang enggan melepas profesinya saat dipilih menjadi menteri. Karna alasan tersebut tidak sedikit menteri yang melakukan praktik rangkap jabatan. Mengenai masalah tersebut, terjadi pro dan kontra di kalangan publik maupun para ahli hukum. Sebagian orang berpendapat bahwa rangkap jabatan memungkinkan terjadinya Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) dan menyalahi ketentuan hukum. Sementara di pihak yang lainnya, menteri yang rangkap jabatan adalah hal wajar, asalkan tidak menyalahi aturan perundang undangan.<sup>7</sup>

Di dalam kabinet Indonesia Maju era Presiden Jokowi, menteri-menterinya berasal dari beberapa latar profesi, dari bidang militer, pengusaha, akademisisi, ekonom, dll. Dalam memilih menteri, presiden tidak diharuskan memilih menteri dari partai politik, dengan begitu menteri-menteri yang dipilih bisa dari seseorang yang ahli dibidangnya. Seperti Menteri Hukum dan HAM dapat diisi oleh ahli yang membidangi urusan tersebut. Namun tidak sedikit juga

---

<sup>7</sup>Departemen BPSDM, Tri Wahyuni, *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintah*. Policy Paper, h. 1.

menteri berasal dari partai politik. Tetapi, dengan dipilihnya menteri dari berbagai profesi, sering terjadinya praktik rangkap jabatan. Yang mana ditakutkan akan mengurangi fokus sang menteri dalam membantu presiden.

Rangkap jabatan dilakukan menteri juga dapat menimbulkan konflik kepentingan. Menurut May Lim Charity yang mengutip dari buku “Konflik Kepentingan”, konflik kepentingan (*conflict of interest*) adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja seharusnya.<sup>8</sup> Beberapa bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi oleh Pejabat Negara salah satunya adalah adanya rangkap jabatan di beberapa lembaga/ instansi/ perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya.<sup>9</sup>

Dalam praktiknya di Indonesia, konflik kepentingan sebenarnya merupakan situasi yang dapat mengarahkan atau mengakibatkan terjadinya penyalahgunaan wewenang sebagai unsur terjadinya tindak pidana korupsi. Jika dilihat dari penyebabnya, paling tidak ada lima sumber utama terjadinya konflik kepentingan di Indonesia, yaitu rangkap jabatan, hubungan afiliasi, penerimaan gratifikasi, kepemilikan aset dan penggunaan diskresi yang melebihi batas. Berdasarkan sumber-sumber penyebab tersebut, terdapat berbagai jenis

---

<sup>8</sup>*Ibid*, h. 5.

<sup>9</sup>Kurnia Agustin, “*Dualisme (Rangkap) Jabatan dalam Ketatanegaraan Indonesia*”, Universitas Sriwijaya, Palembang, 2019, h. 3.

pelanggaran konflik kepentingan seperti menentukan gaji sendiri, pekerjaan sampingan sampai memiliki saham di perusahaan yang dapat mengganggu objektivitas pengawasan oleh seorang pejabat publik.<sup>10</sup> Undang-undang sendiri sebenarnya sudah melarang para menteri untuk melakukan praktek rangkap jabatan. Larangan itu tertuang dalam Pasal 23 UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, pasal tersebut menjelaskan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai berikut:<sup>11</sup>

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

Adanya larangan rangkap jabatan dapat menjamin menteri bisa bekerja secara fokus dan lebih efektif untuk melaksanakan urusan pemerintahan sebab tidak lagi terikat dengan tanggung jawab lain. Syarat ini bertujuan untuk menjaga independensi penyelenggaraan pemerintahan agar tidak terkontaminasi dari kepentingan kelompok atau organisasi tertentu. Dalam literatur ilmu politik dengan tegas ditekankan bahwa jika pimpinan organisasi dipercaya memegang jabatan sebagai pejabat negara, saat itu pula harus selesai hubungan yang bersangkutan dengan organisasi ataupun kelompoknya. Kesadaran mengenai hal ini merupakan dasar pengendalian diri untuk membedakan antara milik negara

---

<sup>10</sup>Eko Prasojjo, "Rangkap Jabatan dan Konflik Kepentingan", dalam *Seputar Indonesia*, Jakarta, Selasa, 27 Oktober 2009, h. 6.

<sup>11</sup>Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

dan milik organisasi. Nanti jika jabatan negaranya selesai, dia bisa kembali ke jabatan partainya.

Terhadap realita saat ini, aturan terkait larangan rangkap jabatan belum sepenuhnya dipatuhi oleh pemerintah, sebab saat ini masih terdapat seorang yang menjabat sebagai menteri namun disisi lain juga menjabat sebagai pimpinan organisasi. Di dalam Kabinet Indonesia Maju era kepemimpinan kedua Presiden Jokowi, masih ada beberapa menteri yang berhubungan langsung dengan partai politiknya, organisasi dan sebuah perusahaan. Mereka masih enggan meninggalkan jabatannya di organisasi dan jabatan di perusahaan. Seperti Prabowo Subianto, yang mana dia selain menjabat sebagai menteri pertahanan, beliau juga merangkap sebagai pimpinan Partai Politik Gerindra dan Agus Suparmanto yang mana selain dia menjabat sebagai menteri perdagangan, ia juga menjabat sebagai ketua dari cabang induk organisasi olahraga. Dari dua contoh tersebut, menjelaskan bahwa rangkap jabatan masih eksis di kalangan para menteri. Selain menteri yang merangkap jabatan, tetapi ada juga menteri yang memahami bahwasannya rangkap jabatan tidak etis dilakukan saat sedang menjabat menjadi menteri, seperti Nadiem Makarim yang mana beliau rela meninggalkan jabatan komisaris di perusahaan Gojek demi bisa fokus dalam menjalankan tugasnya sebagai Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Dengan demikian kedudukan Menteri yang rangkap jabatan jika ditinjau dari tujuan peraturan larangan rangkap jabatan di lingkup kementerian utamanya ialah sebagai bentuk upaya membatasi kekuasaan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang menimbulkan konflik

kepentingan. Larangan Rangkap jabatan sebenarnya telah diatur oleh beberapa regulasi di Indonesia. Utamanya larangan rangkap jabatan dalam lembaga kementerian, jika dilihat pada bunyi pasal 23 huruf (a) Undang-undang Kementerian tersebut, ialah suatu jabatan sebagai pejabat negara yang diatur oleh beberapa undang-undang yang ada diluar lainnya. Kemudian selaras dengan hal tersebut pejabat negara yang diatur oleh undang-undang tidak boleh merangkap sebagai menteri.

Jika ditinjau dari etika politik dan pemerintahan dimana diamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan publik, menteri sebagai pejabat publik siap mundur bila melanggar kaidah, undang-undang dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara.<sup>12</sup> Jadi menteri yang merangkap jabatan seharusnya harus memilih antara mengundurkan diri dari menteri ataupun meninggalkan jabatannya ditempat lain.

Rangkap jabatan jika dilihat secara undang-undang maupun etika politik, rangkap jabatan tidak dapat diterapkan. Tetapi yang terjadi saat ini menteri malah memilih bertahan dengan rangkap jabatan, dan Jokowi lebih memilih membiarkan menteri-menterinya merangkap jabatan. Seharusnya setiap menteri tidak lagi merangkap jabatan sehingga lebih mengedepankan kepentingan rakyat daripada mengutamakan kepentingan pribadi dan keluarganya. Melihat situasi yang sedemikian rupa, menjadi hal yang urgen perlunya memformulasikan

---

<sup>12</sup>Fuqoha, *Etika Rangkap Jabatan dalam Penyelenggaraan Negara Ditinjau dalam Prinsip Demokrasi Konstitusional* (Jurnal Administrasi Negara, Vol. 3, Desember 2015), h. 38

norma etika penyelenggara negara dalam sebuah kebijakan/politik hukum Negara.

Mengenai masih adanya menteri yang merangkap jabatan di kabinet Indonesia Maju, menjadi tanda tanya publik, mengapa masih ada menteri yang merangkap jabatan, dan masih menjabat sebagai menteri. Sedangkan secara undang-undang sudah ada larangan menteri untuk melakukan rangkap jabatan. Karena hal tersebut, Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara menjadi banyak penafsiran.

Islam mengenal ilmu yang membahas mengenai tata cara pengaturan tentang permasalahan-permasalahan umum agar sesuai dengan syariah dengan berpedoman kepada *fiqh siyāsah*. Pengaturan ini bertujuan agar kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah tidak bertentangan dengan syariat Islam dan tercapainya kemaslahatan bagi umat. Penerapan dari kebijakan pemerintah yang diambil dari *fiqh siyāsah* dikenal dengan *siyāsah shar'iyah* sekarang. Permasalahan umum yang dibutuhkan untuk diatur yaitu, dalam bidang perundang-undangan, peradilan, kekuasaan eksekutif, moneter dan hubungan dengan luar negeri.<sup>13</sup>

*Siyāsah shar'iyah* yang merupakan hasil keputusan politik dari para pemegang kekuasaan. Dalam pengambilan keputusan tersebut, pemegang kekuasaan haruslah berpegang teguh dengan *fiqh siyāsah* sebagai ilmu yang berakar dari pemikiran-pemikiran para ulama. Para ulama mujtahid *fiqh siyāsah*

---

<sup>13</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 16.

membagi sumber hukum yang digunakan dalam merumuskan hukum menjadi dua sumber. Sumber pertama yaitu Al-Qur'an dan sumber kedua yaitu Sunnah.<sup>14</sup>

Pemegang kekuasaan dalam hal ini pemerintah saat merumuskan peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara haruslah berpegang teguh terhadap kedua sumber tersebut, Al-Qur'an dan Sunnah. Seiring dengan perkembangan zaman kehidupan masyarakat semakin dinamis sehingga pemerintah selaku pemegang kekuasaan dalam merumuskan peraturan perundangan-perundangan dan mengatur kehidupan bernegara tidak hanya berpandangan pada Al-Qur'an dan Sunnah saja. Akan tetapi juga berpandangan terhadap manusia dan lingkungannya. Sumber ini bisa saja berasal dari yurisprudensi, pendapat para ahli, adat istiadat setempat, pengalaman dan warisan budaya.<sup>15</sup> Kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan dalam hal ini pemerintah apabila tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat dan jiwa syariat maka, kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan olehnya menjadi wajib untuk dipatuhi dan diikuti.<sup>16</sup>

Kajian dari *fiqh siyasah* terdapat bahasan mengenai *al-wizaarah* dan *wazir*. *Al-wizaarah* merupakan jabatan para pembantu dan wakil khalifah di tingkat pusat, kementerian. Sedangkan *waziir* merupakan menteri yang memegang jabatan tersebut.<sup>17</sup> *Waziir* merupakan kata yang dapat dijumpai

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, 16.

<sup>15</sup>*Ibid.*, 16.

<sup>16</sup>*Ibid.*, 6-7.

<sup>17</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*, (Beirut: Dar Fikr, 2007)., 346.

dalam Al-Qur'an dan Hadist. Dalam Al-Qur'an kata *waziir* terdapat dalam Surat Al-Furqon ayat 35 berikut:<sup>18</sup>

وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا ﴿٣٥﴾

Artinya: *Dan sungguh, kami telah memberikan Kitab (Taurat) kepada Musa dan kami telah menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai wazir (pembantu).*(Q.S Al-Furqon:35)

Kata *waziir* yang terdapat dalam Hadist yang diriwayatkan oleh Abu Dawud, adapun bunyinya adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

حَدَّثَنَا مُوسَى بْنُ عَامِرٍ الْمُرِّيُّ حَدَّثَنَا الْوَلِيدُ حَدَّثَنَا زُهَيْرُ بْنُ مُحَمَّدٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ الْقَاسِمِ عَنْ أَبِيهِ عَنْ عَائِشَةَ قَالَتْ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِالْأَمِيرِ خَيْرًا جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا صَدَقَ إِنْ نَسِيَ ذِكْرَهُ وَإِنْ ذَكَرَ أَعَانَهُ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِهِ غَيْرَ ذَلِكَ جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا سُوءَ إِنْ نَسِيَ لَمْ يُذَكِّرْهُ وَإِنْ ذَكَرَ لَمْ يُعِينَهُ

Artinya: *Telah menceritakan kepada kami Musa bin 'Amir Al Murri, telah menceritakan kepada kami Al Walid telah menceritakan kepada kami Zuhair bin Muhammad dari Abdurrahman bin Al Qasim, dari ayahnya, dari Aisyah, ia berkata; Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam berkata: "Apabila Allah menghendaki kebaikan pada diri pemimpin maka Allah akan menjadikan baginya menteri yang jujur, apabila ia lupa maka ia akan mengingatkannya dan apabila ia ingat maka ia akan membantunya. Dan apabila Allah menghendaki selain itu (keburukan) pada diri seorang pemimpin maka Allah jadikan baginya menteri (pembantu) yang buruk, apabila ia lupa maka ia tidak mengingatakannya, dan apabila ia ingat maka ia tidak membantunya." (HR. Abu Dawud).*

<sup>18</sup>Al-Qur'an Al-Quddus, (Kudus: Mubarakatan Thoyyibah, t.th), h. 362.

<sup>19</sup>Muhyidin Yahya Annawawi, *Riyaḍu As-ṣhalihīn*, (Surabaya: Dar al-Uluum, t. th),

*Waziir* sudah pernah dicontohkan dimasa kehidupan Rasulullah SAW. Dimana pada saat itu para sahabatlah yang menjadi pembantu Rasul dalam berbagai urusan pemerintahan. Hal ini kemudian prakteknya berlanjut ke masa Khulafaur Rasyidin dan penguasa-penguasa yang meneruskannya.<sup>20</sup> Seperti halnya tujuan dari pembentukan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yaitu untuk melaksanakan tugas membantu tugasnya Presiden, maka *wizaarah* dalam *fiqh siyasah* yang tugasnya adalah membantu imamah atau khalifah atau jabatan lain yang dapat disetarakan.

Bagaimana pandangan *fiqh siyasah* dalam menyikapi adanya rangkap jabatan akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam ajaran Islam secara eksplisit tidak ada larangan mengenai rangkap jabatan oleh *waziir*. Tetapi ajaran Islam mengenal aturan mengenai larangan untuk berambisi pada suatu jabatan. Selain itu juga terdapat hadist yang memerintahkan kepada penguasa, hakim, maupun pejabat yang lainnya untuk mengangkat pejabat pembantunya berdasarkan kompetensi.<sup>21</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas, penulis meyakini persoalan menteri yang merangkap jabatan masih sering terjadi dan dipraktikkan di dalam kabinet Indonesia Maju. Sebenarnya undang-undang melarang menteri rangkap jabatan tetapi masih kerap terjadi rangkap jabatan dikalangan Menteri dan pejabat-pejabat lainya yang berpotensi terjadinya konflik kepentingan. Maka dari itu penulis tertarik mengkaji **“Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”**.

<sup>20</sup>Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*, (Beirut:Darul Fikir,1984), 346.

<sup>21</sup>Imam Nawawi, *Riyadush Sholihin*, (Surabaya: Darul Ulum, T.th), 223-224.

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tinjauan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2018 Tentang Kementerian Negara Terhadap Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik?
2. Bagaimana evaluasi pengangkatan Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik?
3. Bagaimana perspektif *fiqh siyasah* terhadap evaluasi menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk memperjelas dan memperluas pengetahuan hukum tentang “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”.

sesuai dengan pokok permasalahan dari poin B, antara lain:

- a. Untuk mengetahui tinjauan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2018 Tentang Kementerian Negara Terhadap Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik
- b. Untuk evaluasi pengangkatan Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik
- c. Untuk mengetahui perspektif *fiqh siyasah* terhadap evaluasi menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik.

## 2. Kegunaan Penelitian

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis:

### a. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan bukti empiris dalam memperkaya ranah ilmu hukum tata negara, terutama terkait “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”.

### b. Manfaat praktis

1) Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan baru bagi peneliti dalam memahami “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”.

2) Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau bahan kajian bagi pemerintah dalam mengevaluasi dan mengkaji, khususnya terkait “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”. Bagi Menteri penelitian ini diharapkan dapat dijadikan gambaran komprehensif secara praktis, utamanya bagi Menteri yang hendak merangkap jabatan.

3) Memberi kontribusi pengetahuan tentang rangkap jabatan Menteri, bagi para pembaca dan civitas akademika UIN Sumatera Utara Medan.

- 4) Bagi penulis, penelitian ini berguna untuk memenuhi tugas akhir kuliah Strata Satu (S1) di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan.

#### D. Kajian Terdahulu

Kajian terdahulu merupakan deskripsi singkat suatu penelitian yang pernah dilakukan, sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang dilakukan tidak berulang atau merupakan plagiasi dari kajian dan penelitian yang sudah ada sebelumnya. Peneliti mengamati terdapat beberapa penelitian terdahulu terkait dengan “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasa*”. diantaranya sebagai berikut:

1. Skripsi yang ditulis oleh Deo Ricky Mahleza, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh yang berjudul “Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju Ditinjau Menurut UndangUndang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara”. Skripsi ini membahas mengenai deskripsi rangkap jabatan oleh menteri dalam kabinet Indonesia Maju dan menganalisis kedudukan hukum terhadap menteri yang melakukan rangkap jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju.<sup>22</sup> Dalam skripsi tersebut yang obyek penelitiannya adalah jabatan menteri secara umum dalam kabinet Indonesia Maju, sedangkan dalam objek penelitian yang diteliti oleh penulis secara khusus hanya jabatan menteri yang dirangkap dengan jabatan Ketua Partai Politik.

---

<sup>22</sup>Deo Ricky Mahleza, Skripsi, “*Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju Ditinjau Menurut UU No.39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara*”, (Skripsi, UIN ArRaniry, Banda Aceh, 2021), 5.

2. Skripsi yang ditulis oleh Dini Fajar Hidayah, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya yang berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUUXVIII/2019 Tentang Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri”. Skripsi yang ditulis oleh Fajar Dini Hidayah ini menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 mengenai larangan rangkap jabatan oleh wakil menteri yang dianalisis menggunakan pisau analisis *fiqh siyāsah*.<sup>23</sup> Adapun persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis terletak pada pisau analisisnya berupa *fiqh siyāsah*. Sedangkan perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Dini Fajar Hidayah dan penulis terletak pada obyek penelitian, dimana Dini Fajar Hidayah menganalisis Larangan Rangkap Jabatan oleh Wakil Menteri dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis obyeknya berupa rangkap jabatan oleh menteri pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Skripsi yang ditulis oleh Krisnanda Maya Sandhi, Fakultas Hukum UII Yogyakarta yang berjudul “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”. Skripsi yang ditulis oleh Krisnanda Maya Sandi ini membahas mengenai pentingnya melakukan pengaturan tentang larangan menteri melakukan rangkap jabatan di partai politik. Hasil

---

<sup>23</sup>Dini Fajar Hidayah, Skripsi, “Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 Tentang Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri”, (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021), 6.

dari penelitian Krisnanda Maya Sandhi yaitu, larangan rangkap jabatan menteri dengan jabatan lain dalam partai politik dalam undang-undang tidak dijelaskan secara jelas konsepnya.<sup>24</sup> Penelitian yang dilakukan oleh Krisnanda Maya Sandhi dan yang penulis lakukan terdapat kesamaan dimana objeknya yaitu rangkap jabatan oleh menteri. Namun, antara Krisnanda Maya Sandhi dan penulis terdapat perbedaan dimana fokus Krisnanda Maya Sandhi berupa urgensi pengaturan peraturan perundang-undangan terkait dengan rangkap jabatan dalam partai politik yang dilakukan oleh menteri. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis terfokus pada sudut pandang *fiqh siyāsah* terhadap rangkap jabatan menteri dengan jabatan ketua partai politik.

Sehingga dapat diketahui secara jelas bahwa penelitian yang dalam hal ini dilakukan oleh penulis merupakan hal yang masih baru. Bukanlah bentuk dari duplikasi atau pengulangan dari penelitian ilmiah yang terdahulu, dan merupakan penelitian terbaru dari segi fokus maupun kajian yang digunakan berbeda.

## E. Kerangka Teori

Untuk mempermudah pemahaman istilah dalam penelitian ini, penulis memberikan definisi operasional dari masing-masing variable yang ada pada judul agar dapat dipahami batasan dan ruang lingkungannya, sebagai berikut:

---

<sup>24</sup>Krisnanda Maya Sandhi, “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”, (Skripsi--UII, Yogyakarta, 2018), 16.

### 1. *Fiqh Siyasah*

*Fiqh siyasah* yang dimaksud pada penelitian ini, yakni *siyasah dusturiyah* merupakan *fiqh* yang membahas persoalan perundang-undangan negara seperti konsep konstitusi, legislasi, lembaga demokrasi dan syura. Dalam hal ini juga membahas mengenai pengaturan dan perundang-undangan terkait hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia, serta memenuhi kebutuhannya.<sup>25</sup> Kajian ini masuk dalam ranah *sulṭah tanfiḍiyah* selaku pelaksana kekuasaan eksekutif dalam sistem kekhalifahan atau imamah. Pada abad modern ini *wizārah* dan *wazīr* sepadan kementerian atau lembaga negara setingkat kementerian yang pejabatnya disebut dengan menteri dan pejabat setingkat menteri.

### 2. Rangkap Jabatan

Rangkap Jabatan dalam penelitian ini adalah dua atau lebih jabatan yang dipegang oleh seseorang dalam pemerintahan atau organisasi yang timbul karena adanya faktor kepentingan politik untuk mengambil keuntungan. Misalnya menteri merangkap menjadi ketua partai politik.

### 3. Menteri

Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.<sup>26</sup> Menteri adalah pembantu presiden yang dipilih langsung oleh presiden untuk membantunya dalam

---

<sup>25</sup>A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2007), h. 47.

<sup>26</sup>UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

menjalankan pemerintahan. Tugas menteri berbeda-beda tergantung kepada bidangnya.

## **F. Hipotesis**

Hipotesis adalah dugaan sementara atau anggapan dasar peneliti tentang hasil yang didapat. Maka dari penjelasan diatas dapat diajukan hipotesis sebagai berikut. Rangkap jabatan Menteri sebagai ketua partai politik berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Sudah jelas melanggar undang-undang tersebut, berdampak dan berpotensi adanya konflik kepentingan, pelanggaran profesionalisme, dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sehingga berpengaruh pada profesionalitas, akuntabilitas, dan netralitas Menteri. Dan juga berdampak terhadap ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum dalam rangkap jabatan Menteri sebagai ketua partai politik.

## **G. Metode Penelitian**

Metode penelitian merupakan suatu pedoman atau standar prosedur yang memuat rangkaian tahapan, proses, atau cara sistematis yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dengan tepat, taat asas, dan efisien, serta berdasarkan urutan langkah-langkah tertentu dan sistematis.<sup>27</sup> Dalam hal ini meliputi:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, pada penelitian hukum normatif dipahami sebagai penelitian untuk menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Juga dapat

---

<sup>27</sup>Irwansyah, "Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel", Cet. 4, Ed. Revisi, (Yogyakarta:Mirra Buana Media, 2022), h. 50.

dikatakan sebagai penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder.<sup>28</sup>

Pemilihan jenis penelitian didasarkan pada pemikiran bahwa penelitian ini hendak menganalisis “Evaluasi Pengangkatan Menteri Yang Menjabat Sebagai Ketua Umum Partai Politik Perspektif *Fiqh Siyasah*”

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian adalah rencana konsep dan prosedur untuk penelitian yang mencakup langkah-langkah, mulai dari asumsi yang luas sehingga metode terperinci dalam pengumpulan data, analisis, dan interpretasi. Keputusan keseluruhan melibatkan pendekatan mana yang harus digunakan untuk mempelajari suatu topik. Pendekatan penelitian, maka peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek, mengenai isu yang sedang diteliti.<sup>29</sup> Metode pendekatan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti.

---

<sup>28</sup>*Ibid*, h. 42.

<sup>29</sup>Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cet. 9, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2016), h. 93.

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang undangan, risalah resmi, putusan pengadilan, dan dokumen resmi Negara. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- 2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- 3) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), dan hasil penelitian hukum.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang menjadi penunjang dari bahan hukum primer dan sekunder itu sendiri. Seperti kamus hukum, ensiklopedia yang berkaitan dengan bidang hukum dan lain sebagainya.

#### 4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka (*bibliography study*). Studi pustaka adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum.<sup>30</sup> Dalam hal ini penulis dalam mencari dan mengumpulkan bahan hukumnya berupa sumber informasi tertulis adalah perundang-undangan, putusan pengadilan (yurisprudensi) buku ilmu hukum, jurnal hukum, dan pendapat para sarjana hukum (doktrin) yang mempunyai relevansi dengan penelitian yang penulis bahas supaya dapat membantu penyelesaian penelitian ini.

#### 5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif. Yaitu dengan cara mengelompokkan dan menyeleksi bahan hukum yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya kemudian disusun secara sistematis, selanjutnya dikaji dengan metode berpikir deduktif dan dihubungkan dengan teori-teori dari studi pustaka.<sup>31</sup>

#### H. Sistematika Pembahasan

Untuk mendapatkan hasil penelitian yang optimal maka pembahasannya harus dilakukan secara runtut, utuh dan sistematis. Maka peneliti membagi pokok pembahasan ini kedalam 5 bab, yaitu:

---

<sup>30</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakdi, 2004), h. 81-84.

<sup>31</sup>*Ibid.*, h. 50

Bab pertama, adalah bagian dari pendahuluan yang berisi sub-sub bahasan berupa: Latar belakang masalah yang memuat berbagai alasan dari masalah yang diteliti. Rumusan masalah yang merupakan penegasan terhadap materi dalam latar belakang. Tujuan dan kegunaan penelitian, berisi tujuan dan kegunaan penelitian. Kajian terdahulu berisi mengenai penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dan bersinggungan dengan penelitian ini. Kerangka teoritis, memaparkan kerangka berfikir yang akan digunakan dalam menganalisis masalah. Metodologi penelitian berisi penjelasan terkait jenis, sifat, pendekatan, dan teknik pengumpulan data, serta analisis data yang telah dan akan dikumpulkan. Terakhir sistematika pembahasan yang berisi penyajian sistematika dalam penulisan penelitian ini.

Bab kedua, membahas dan menjelaskan tinjauan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2018 Tentang Kementerian Negara Terhadap Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik

Bab ketiga, membahas evaluasi pengangkatan Menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik.

Bab keempat, dalam bab ini peneliti akan membahas perspektif *fiqh siyasah* terhadap evaluasi menteri yang menjabat sebagai ketua umum partai politik.

Bab kelima, merupakan bab akhir dan penutup dari penelitian ini yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berupa jawaban dari rumusan masalah. Dan saran adalah rekomendasi dan solusi yang diberikan terkait penelitian.