

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perwujudan dari negara hukum salah satunya ialah setiap tindakan dan perilaku dibatasi oleh Peraturan yang berlaku. Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*)”.¹ Oleh karena itu maka segala suatu tindakan yang diambil baik pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat harus selaras dengan peraturan yang ada. Bentuk dari negara hukum pastinya dijamin oleh konstitusi untuk mencapai tujuan hukum yakni, kepastian hukum.

Sesuai dengan keberadaan negara yang menganut konsep *welfare state*, ruang lingkup kegiatan pemerintah itu sangat luas dan beragam bahkan dalam praktik pelaksanaan tugas-tugas pemerintah tidak semata-mata dijalankan oleh jabatan pemerintahan yang telah dikenal secara konvensional seperti instansi-instansi pemerintah, tetapi juga oleh badan-badan swasta.²

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jabatan Menteri juga adalah jabatan yang bersifat politis. Dengan kata lain, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kebijakan politik Presiden. Menteri

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Muhammad Gary Gagarin A, *Hukum Administrasi Negara*, FBIS PUBLISHING (FBIS UBP Karawang), Karawang 2018, hlm. 27.

melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan visi dan misi yang diusung oleh Presiden serta bertanggung jawab penuh kepada Presiden.³

Peran menteri dalam menyelenggarakan pemerintahan berperan sangat besar. Karena itulah para menteri yang dipilih dituntut untuk mempunyai sifat yang disiplin, jujur, dan bertanggungjawab atas jabatan tersebut. Jabatan menteri mempunyai kewenangan yang sangat rentan untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*).⁴ Namun sangat disayangkan di Indonesia saat ini ada suatu problematika terhadap jabatan menteri, sehingga dari hal tersebut sangat menarik untuk dikaji karena adanya rangkap jabatan di jajaran kementerian yang dipilih dari ketua umum partai politik. Partai Politik perlu diatur secara jelas untuk mendukung fungsi-fungsinya tersebut. Pengaturan partai politik pun sangat beragam.⁵

Polemik seputar rangkap jabatan dalam konteks praktik ketatanegaraan di Indonesia memang masih menjadi topik yang terus diperdebatkan. Bukan hanya terbatas pada persoalan belum banyaknya aturan perundang-undangan yang mengatur perihal rangkap jabatan, tetapi juga menyangkut etika moral dan kultur birokrasi di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut

³ Feliciano Pakpahan, Retno saraswati, Hasyim Asy'ari, *Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 Tentang Kementrian Negara Dalam Hal Penghapusan Jabatan Wakil Menteri*, Diponegoro Law Journal Vol.6, 2017.

⁴ Moh Baris Siregar, Catur Widodo Haruni, *Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Indonesia Law Reform Journal Vol.1, 2021.

⁵ Anwar Hidayat, *Pengantar Hukum Tata Negara*, FBIS PUBLISHING (FBIS UBP Karawang), Karawang, 2018, hlm. 86.

dikarenakan rangkap jabatan kerap memberikan dampak yang luas pada perubahan budaya kerja di dalam sistem birokrasi.

Rangkap jabatan akan rentan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Lord Acton berpendapat tentang teori kekuasaan, yakni “*Power tends to corrupt, and absolut power corrupts absolutely*”⁶ bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan akan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (*absolute*) atau berlebih cenderung akan disalahgunakan. Artinya, kekuasaan bersifat cenderung orang akan melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini menunjukkan kecenderungan ketika memiliki posisi jabatan Menteri dan merangkap sebagai Ketua Umum Partai Politik akan rawan terjadi konflik kepentingan (*conflict of interest*), rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan rawan terjadi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

Undang-undang sendiri sebenarnya sudah melarang para menteri untuk melakukan praktek rangkap jabatan. Larangan itu tertuang dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, pasal tersebut menjelaskan bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai :⁷

⁶ <https://www.google.co.id/amp/s/m.republika.co.id/amp/qdlhnq385>, diakses 6 Maret 2022 Pukul 14:14 WIB.

⁷ UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

- a. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang undangan;
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta;
- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan negara dan/atau anggaran pendapatan daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas bahwa tidak diatur secara tegas pimpinan organisasi dimaksud dalam huruf (c) ialah ketua umum partai politik, hanya menerangkan organisasi yang dibiayai oleh APBN/APBD, sehingga hal ini menjadi banyak kekeliruan. Hal ini digunakan alasan saat ini untuk mengambil beberapa menteri dari ketua umum partai politik, sehingga penulis berpendapat bahwa rangkap jabatan menteri yang diambil dari ketua umum partai politik menjadikan tidak efisien.

Selanjutnya dalam pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dimana terkait sumber dana menyebutkan secara tegas bahwa partai politik mendapat sumber dana yang dibiayai oleh APBN/APBD negara.⁸ Artinya, partai politik adalah organisasi yang dibiayai oleh negara. Sehingga ketentuan larangan rangkap jabatan yang terdapat dalam pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Kementerian Negara terpenuhi. Sehingga secara tersirat walaupun dalam pasal 23 huruf (c) Undang-Undang Kementerian Negara tidak

⁸ Lihat pasal 34 ayat (1) huruf c Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik berbunyi “Keuangan Partai Politik bersumber dari bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.

mencantumkan secara tegas bahwa ketua pimpinan organisasi yang dimaksud adalah organisasi partai politik, akan tetapi pimpinan organisasi tersebut salah satunya ialah partai politik. Dikarenakan salah satu sumber dana partai politik dari APBN/APBD.

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. Dilansir pada Nasional Kompas bahwa jajaran kementerian periode 2019-2024 terdapat 3 menteri yang dipilih dari ketua umum partai politik.⁹ Diantaranya ialah Ketua Umum Partai Golkar Airlangga Hartarto sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Suharso Monoarfa, yang menjabat Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Ketua Umum Partai Gerindra Prabowo Subianto sebagai Menteri Pertahanan.

⁹ Kristian Erdianto dalam Nasional Kompas. 2019. *Tiga Menteri Jokowi Masih Menjabat Ketua Umum Parpol*. Diakses melalui: <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/23/10365701/tiga-menteri-jokowi-masih-menjabat-ketua-umum-parpol>, pada tanggal 3 Maret 2022 Pukul 14:44 WIB.

Dari tiga 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.

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 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.

Untuk menghindari terjadinya kesamaan dalam penulisan dengan penelitian yang ada sebelumnya, maka penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya, berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis terhadap tema skripsi yang sepadan. Berdasarkan studi kepustakaan yang telah penulis lakukan, setidaknya ada dua penelitian yang sama tentang rangkap jabatan menteri yang berasal dari unsur partai politik yang penulis lakukan yaitu sebagai berikut:

1. Dalam skripsi Krisnanda Deo Ricky Mahleza mahasiswa Fakultas Syaria'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry, Banda Aceh yang membahas tentang: *Menteri Rangkap Jabatan Dalam kabinet Indonesia Maju, 2021*. Dalam penelitian tersebut membahas bagaimana deskripsi serta kedudukan Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju.
2. Dalam jurnal ilmiah hasil karya dari Moh Baris Siregar, Catur Widodo Haruni, Surya Anoraga yang membahas tentang: *Analisis Larangan Rangkap Jabatan Mentri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia tahun 2021*. Penelitian tersebut membahas larangan rangkap jabatan menteri sebagai pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan bagaimana implikasi hukum pengaturan rangkap jabatan menteri.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis menilai betapa penting untuk dikaji sehingga tertarik untuk membahas terkait **“Tinjauan Yuridis Terhadap Larangan Rangkap Jabatan Menteri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 Tentang Kementerian Negara”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang penulis paparkan di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa bentuk aturan larangan rangkap jabatan menteri yang berasal dari unsur partai politik berdasarkan pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara?
2. Bagaimana pengaturan sanksi terhadap pejabat publik yang merangkap jabatan berdasarkan hukum positif di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada identifikasi masalah dalam penelitian, tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk mengetahui bentuk aturan larangan rangkap jabatan menteri yang berasal dari unsur partai politik berdasarkan pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
2. Untuk mengetahui sanksi terhadap pejabat publik yang merangkap jabatan berdasarkan hukum positif di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

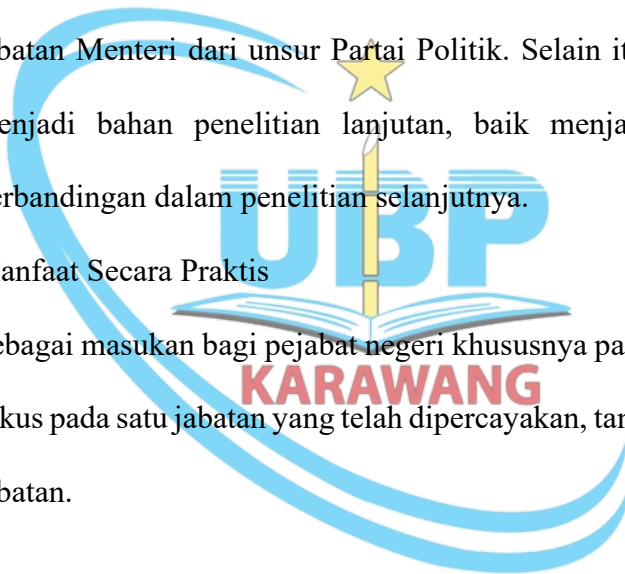
Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak terkait baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan hukum secara teoritis dalam fokus pembahasan terkait larangan rangkap jabatan Menteri dari unsur Partai Politik. Selain itu, diharapkan dapat menjadi bahan penelitian lanjutan, baik menjadi awalan ataupun perbandingan dalam penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Secara Praktis

Sebagai masukan bagi pejabat negeri khususnya para menteri agar tetap fokus pada satu jabatan yang telah dipercayakan, tanpa harus merangkap jabatan.



E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan Negara Hukum yang dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*, hal itu tertuang di dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Secara umum penulis akan menggunakan 3 (tiga) teori, yaitu Teori Negara Hukum, Teori Pemerintahan dan Teori Kewenangan.

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan konsep yang berawal dari istilah nomokrasi yang berkembang dari pemikiran barat. Istilah nomokrasi tersebut berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Negara hukum merupakan suatu konsep pemerintahan negara yang didasarkan atas hukum. Berikut pandangan Aristoteles mengenai negara hukum:

Yang dimaksud dengan Negara Hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.

Dalam perkembangannya, penerapan paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan konsep *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law*. Di zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*Rechtsstaat*". Sedangkan

dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “*The Rule of Law*”.

A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due process of law.*¹⁰

Berikut akan saya uraikan mengenai tiga unsur *the rule of law* yang dikemukakan oleh A.V. Dicey di atas, yaitu:

1. *Supremacy of law*

Adapun dari pengertian di atas *Supremacy of Law* adalah adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.¹¹ Dalam perspektif supremasi hukum, pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

Pengakuan normatif atas supremasi hukum tercermin dalam perumusan hukum atau konstitusi. Sedangkan pengakuan empirik atas supremasi hukum tercermin dalam perilaku sebagian masyarakatnya bahwa hukum itu memang supreme, bahkan dalam

¹⁰ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9.

¹¹ *Ibid*, hlm. 11.

republic yang menganut presedential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk sebagai kepala negara itu sebabnya dalam sistem pemerintahan presedential, tidak dikenal pembedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.¹²

2. *Equality before the law*

Persamaan dalam hukum (*equality before the law*) yaitu adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik.¹³ Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan penerapannya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus. Sedangkan yang dinamakan *affirmative actions* digunakan mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan masyarakat yang sudah lebih maju.

3. *Due process of law*

Dalam setiap negara yang menganut prinsip negara hukum, maka asas legalitas (*Due Process of Law*) dipersyaratkan dalam

¹² Utrecht, Loc. Cit

¹³ *Ibid*, hlm. 12.

segala bentuk tindakan pemerintahan yang harus didasarkan atas perundang-undangan yang sah dan tertulis.¹⁴ Jadi, peraturan perundang-undangan tertulis harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi badan/pejabat negara harus didasarkan aturan atau *rules and procedures*.

Di Negara Indonesia, konsep negara hukum yang digunakan memiliki perbedaan dengan konsep negara hukum *rechtstaats* dan konsep negara hukum *the rule of law*. Perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan pendapat dari Muhammad Tahir Azhari berikut ini:

Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum Republik Indonesia, adalah :

1. Pancasila.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Sistem Konstitusi.
4. Persamaan.
5. Peradilan Bebas.¹⁵

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum (*Rechtsstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Machtsstaat*). Di

¹⁴ *Ibid*, hlm. 13.

¹⁵ M. Tahir Azhari, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 2005, hlm. 83-84.

dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.¹⁶ Dengan demikian, dalam paham negara hukum, hukumlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, badan atau pejabat negara dalam melakukan suatu tindakan, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Teori Pemerintahan

Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu Negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Istilah pemerintahan diartikan dengan perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintahkan.

Menurut Bagir Manan pemerintah diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi Negara,

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *e-book Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 55.

pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan Negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif dan jabatan supra struktural lainnya. Jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu.¹⁷

Mengenai pemerintah, terdapat dua pengertian, yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Menurut Teori Trias Politica (teori pemisahan kekuasaan) dari Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas terdiri atas tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pengertian pemerintahan dalam arti luas juga dikemukakan oleh beberapa ahli, diantaranya :

C. van Vollen hoven, Pemerintahan dalam arti luas dibagi dalam empat fungsi atau kekuasaan (catur praja) yaitu (*berstuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*) dan membuat peraturan (*regeling, wetgeving*).

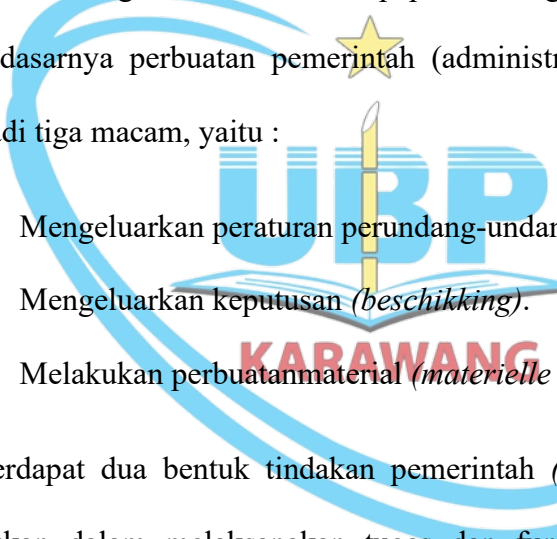
A.M. Donner, Pemerintahan dalam arti luas dibagi dalam dua tingkatan atau kekuasaan (*dwi praja*), yaitu alat-alat pemerintahan yang menentukan haluan (politik) negara (*taakstelling*) dan alat-alat pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan (*verwekenlijking van de taak*).¹⁸

Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya meliputi kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif, *bestuur, bestuurszorg*) atau tidak termasuk kekuasaan membuat undang-undang

¹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm.100.

¹⁸ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, 1983, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid 1*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 40-41.

(legislatif) dan menegakkan undang-undang (yudikatif) serta fungsi kepolisian. Dalam aktifitas pemerintahan, pemerintah selalu melaksanakan perbuatan hukum dalam kesehariannya yang berupa tindakan. Pengertian Tindakan Hukum Pemerintah Ridwan HR, bahwa tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara.¹⁹ Berdasarkan paparan sebagaimana disebutkan, maka pada dasarnya perbuatan pemerintah (administrasi) dapat dikategorikan menjadi tiga macam, yaitu :

- 
- a. Mengeluarkan peraturan perundang-undangan (*regelling*).
 - b. Mengeluarkan keputusan (*beschikking*).
 - c. Melakukan perbuatan material (*materielle daad*).

Terdapat dua bentuk tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) yang dilakukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, yakni tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan berdasarkan fakta/bukan berdasarkan hukum (*feitelijkehandeling*).

1) Tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*)

R.J.H.M. Huisman (sebagaimana dikutip oleh Ridwan H.R), Tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu. Tindakan berdasarkan

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 112.

hukum dari pemerintah berartitindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang menimbulkan akibat hukum tertentu berupa hak dan kewajiban, seperti tercipta atau hapusnya hak dan kewajiban tertentu. Menurut H.D. van Wijk/Williem Konijnen belt (sebagaimana dikutip oleh Sadjijono), akibat hukum tindakan pemerintah tersebut dapat berupa:

- a. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada;
- b. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau obyek yang ada;
- c. Terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan ataupun status tertentu yang ditetapkan.²⁰

2) Tindakan berdasarkan fakta (feitelijkehandeling)

Tindakan berdasarkan fakta adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum. Kuntjoro Probopranoto, tindakan berdasarkan fakta(feitelijkehandeling) ini tidak relevan, karena tidak mempunyai hubungan langsung dengan kewenangannya. Dalam perkembangannya, pemerintahan negara mengalami perubahan-

²⁰ Utrecht, *Op Cit*, hlm. 62-63.

perubahan yang mempunyai dampak pada fungsi pemerintah dalam kebijakan terhadap pelayanan publik.²¹

- a. Negara sebagai *political state*, sehingga pemerintah menjalankan empat fungsi pokok yang dikenal dengan the classical function of government, yaitu: memelihara ketertiban, pertahanan keamanan, fungsi diplomatik dan fungsi perpajakan.
- b. Negara sebagai *lawstate*, maka pemerintah menjalankan fungsi pengaturan, perlindungan, peradilan terhadap warga dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berpemerintahan guna menjamin dalam kepastian dan kesamaan di muka hukum.
- c. Negara sebagai *welfarestate*, pemerintah menjalankan fungsi keadilan, kemakmuran dan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

3. Teori Kewenangan

Menurut H.D. Stout sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, pengertian wewenang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum

²¹ Muhaemin Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan. Diakses Melalui <http://www.slideshare.net/Muhaemin93/pengertian-pemerintah-dan-pemerintahan> pada tanggal 3 April Pukul 16:21 WIB.

publik berdasarkan hukum publik (*bevegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatorirecht, wat kan warden omscreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van besturechtelijke rechtsverker*)”.²²

Sedangkan Soekanto menguraikan beda antara kekuasaan dan wewenang bahwa: “Setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pangkuan dari masyarakat”.²³

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik; namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “ kekuasaan formal”. kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.²⁴

²² Ridwan HR, 2006, *Op Cit*, hlm. 101.

²³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Pesada, Jakarta, 2003, hlm. 91-92.

²⁴ *Ibid*

Dalam pengertian hukum, Indroharto menyatakan bahwa wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum dan dimaknai secara luas dan bersifat umum yang disebut sebagai wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Namun demikian konsep wewenang ini selalu dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, oleh karena itu penggunaan wewenang tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum yang tertulis maupun yang tidak tertulis.²⁵

F. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, baik itu dari aspek teori, sejarah, filosofi, maupun pasal demi pasal. Penelitian ini akan dikaji secara normatif dengan cara mempelajari dan meneliti dari lingkup dan materi ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara terkait bentuk

²⁵ Indroharto *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 69.

aturan larangan rangkap jabatan menteri serta sanksi pejabat publik yang merangkap jabatan di Indonesia.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitis. Adapun alasan memilih spesifikasi ini adalah bertujuan untuk menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut.

3. Tahapan Penelitian

Tahapan-tahapan yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1) Identifikasi Masalah

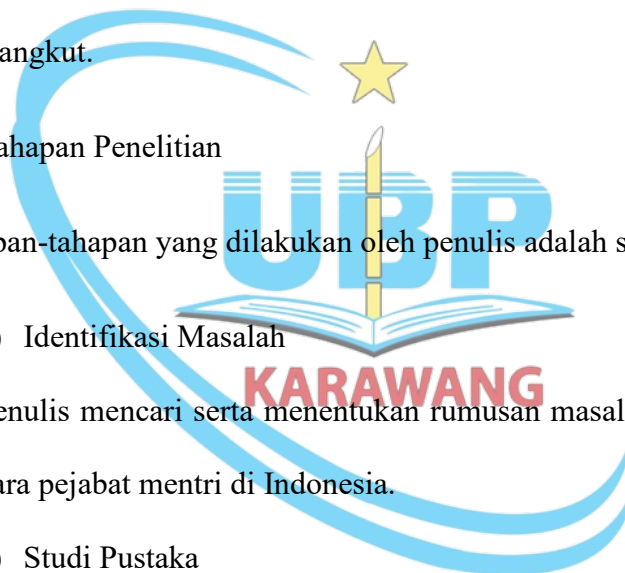
Penulis mencari serta menentukan rumusan masalah yang terjadi pada para pejabat menteri di Indonesia.

2) Studi Pustaka

Penulis mencari referensi-referensi penelitian terdahulu yang berkaitan dengan tujuan penelitian untuk mengetahui kontribusi penelitian. Penulis juga mencari informasi yang dapat membantu penelitian melalui beberapa referensi. Materi referensi diambil dari buku, internet, karya ilmiah, disertasi, jurnal, skripsi, dan makalah.

3) Menentukan Objek penelitian

Penulis menentukan sasaran tempat yang akan dilakukan penelitian atau yang akan diselidiki melalui riset sosial.



4) Melakukan Analisis dan Pembahasan

Dalam tahap ini penulis menyusun data hasil penelitian untuk dianalisis dan dideskripsikan sebagai suatu pembahasan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka penulis melakukan penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung terkait dengan permasalahan yang akan dibahas. Data Primer juga merupakan data pokok atau bahan utama penelitian yang dapat memberikan informasi langsung terkait objek penelitian. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini:

- a. Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- e. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN.

2) Bahan Hukum Sekunder, adalah sumber hukum yang akan memberikan pemaparan yang lebih rinci terhadap sumber data primer, seperti hasil- hasil penelitian terdahulu, hasil karya ilmiah dari sarjana hukum dan lain sebagainya. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku- buku yang membahas mengenai Rangkap Jabatan Menteri yang berasal dari unsur Partai Politik di Indonesia.

3) Bahan Hukum Tersier, yakni sumber data yang memberikan pemaparan ataupun penjelasan terhadap sumber data primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain sebagainya. Sumber data tersier yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *Dictionary of Law* dan kamus hukum lainnya.

5. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif dengan metode interpretasi sistematis. Analisis data kualitatif dengan metode interpretasi sistematis adalah Penafsiran yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.

G. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Perpustakaan Universitas Buana Perjuangan Karawang.
2. Mahkamah Konstitusi.