

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945) dan sebagai negara hukum. Indonesia sebagai negara hukum melakukan pembagian kekuasaan antara “Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang), Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang/menyelenggarakan pemerintahan), Kekuasaan Yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang)”¹ serta pemerintahan negara diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana terdapat kepala negara yaitu Presiden sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang memiliki tugas dan wewenang yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam menyelenggarakan negara harus sesuai dengan tujuan negara yang terdapat dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan negara adalah “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah

¹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Cetakan Kedua, Rineka Cipta, Jakarta, 2001), hlm 73.

darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”². Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat (1). “Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”³. Dimana salah satu wewenang Presiden yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu untuk mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya. Menteri diangkat untuk membantu Presiden membentuk kabinet untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (yang selanjutnya disebut UU Kemenerian Negara) yang berbunyi :

“Kementerian memepunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”⁴.

²Lihat ***Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.***

³Hasanuddin Ismail, “Tinjauan Yuridis Pembentukan Kementerian Negara Dalam Kabiner Kerja Berdasarkan Undang-Undan Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara”, ***Skripsi***, (Makasar : Fakultas Hukum, Unversitas Hasanuddin, 2013), hlm 2.

⁴Lihat ***Pasal 7 UU No. 39 Thn 2008 tentang Kementerian Negara.***

Kabinet merupakan “suatu alat yang timbul berdasarkan konvensi ketatanegaraan”⁵ Kabinet sebagai cabang untuk mewakili eksekutif yang pada sistem pemerintahannya diketuai oleh presiden atau perdana menteri sebagai pimpinan kabinet. Menurut Ismail Sanny, meskipun kabinet sebagai “pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya, menteri-menteri itu tidak mempunyai kedudukan hukum sebagai anggota kabinet dan dalam teori hukum (*legal theory*) mereka hanyalah sebagai “*servent of the crown*”, kepada siapa eksekutif dibebankan”.⁶ Menteri Negara sebagai “pembantu presiden” dan dengan demikian Menteri pertanggung jawab kepada Presiden”.⁷

Meskipun kedudukan Menteri Negara tergantung kepada Presiden , akan tetapi Menteri Neagra bukan pegawai tinggi biasa kaarena menteri-menterilah yang utama dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui segala hal mengenai lingkungan pekerjaan, menteri memiliki pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemennya. Dalam menjalankan peraturan perundang-undangan, menteri mempunyai

⁵Titik Triwulan Tutik, S.H.,M.H, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Kharisma Putra Utama, 2010), hlm. 209.

⁶ *Ibid.*

⁷Philipus M. Hadjon, S.H, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, (Surabaya : Pt Bina Ilmu Offset, 1987), hlm. 48.

wewenang untuk membuat Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri sebagai peraturan pelaksanaan.⁸

Dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia, jabatan menteri sebagai “jabatan yang bersifat politis. Lembaga Kementerian Negara dibuat untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Kementerian Negara dilengkapi dengan struktur organisasi yang pada umumnya terdiri dari Menteri, Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal dan Badan dan/atau pusat seperti yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) UU Kementerian Negara”⁹, Sedangkan untuk Kementerian Negara Non-Departemen atau “kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan memiliki struktur organisasi meliputi Menteri, Sekretaris, Inspektorat dan Deputi”¹⁰ seperti yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (3) UU Kementerian Negara.

Kabinet (Dewan Menteri) yang meliputi Departemen-departemen, menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1947 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen tersusun sebagai berikut :

⁸Soeshino, *Hukum Tatanegara Sumber-sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 2005), hlm. 59-60.

⁹AL Qadri Nur, “Kedudukan Dan Fungsi Wakil Menteri Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia”, *Skripsi*, (Makasar : Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2013), hlm 5.

¹⁰ Lihat *Pasal 9 ayat (3) UU No. 39 Thn 2008 tentang Kemenerian Negara*

1. Menteri Negara / Kepala Departemen, sebagai unsur pimpinan;
2. Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal sebagai unsur pembantu pimpinan;
3. Direktorat-direktorat jenderal yang masing-masing dipimpin oleh seorang direktur jenderal sebagai unsur pelaksana;
4. Inspektorat Jenderal, sebagai unsur pengawasan.¹¹

Sebagai pemegang amanat pejabat politik, “menteri negara tidak boleh memaksakan aspirasi politik suatu partai politik ke dalam sistem birokrasi kementerian yang dipimpinnya. Tugasnya untuk menjabarkan program kerja Presiden selama lima tahun berdasarkan tugasnya masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan, birokrasi kementerian negara yang dipimpin oleh menteri harus dijamin bebas politik”.¹²

Struktur organisasi dalam Kementerian Negara belum mencukupi dan belum mampu dalam menjalankan tugas Kementerian Negara, maka dari itu pemerintah mengangkat wakil menteri untuk membantu menteri dalam menjalankan tugasnya dan fungsinya. “Wakil Menteri adalah pejabat yang mewakili menteri pada Kementerian tertentu yang diangkat

¹¹Kansil S.H, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2005), hlm. 64

¹²Jimly Asshiddiqie, S.H, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), hlm. 148-149.

oleh presiden dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus”.¹³

Wakil Menteri diangkat oleh Presiden untuk membantu menjalankan tugas dan fungsi Menteri dan tidak semua Kementerian memiliki Wakil Menteri. Tetapi berdasarkan susunan organisasi kementerian tidak ada posisi terkait dengan kedudukan Wakil Menteri, sehingga keberadaan Wakil Menteri dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dan terdapat ketidaksinkronan antara Pasal 9 ayat (1) dengan Pasal 10 UU Kementerian Negara dimana didalam Pasal 10 menjelaskan bahwa “dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden mengangkat Wakil Menteri dalam Kementerian tertentu” tetapi didalam Pasal 9 ayat (1) mengenai susunan organisasi kementerian Wakil Menteri tidak memiliki kedudukan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih jauh tentang keberadaan Wakil Menteri yang tidak semua menteri memiliki wakil menteri dan perlu tidaknya Wakil Menteri dalam suatu Kementerian, sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“Keberadaan Wakil Menteri Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia”**.

¹³ Zaki Ulya, “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-undang Dasar Tahun 1945 (*Position Of Dputy Minister Of State In The System Operation Of Government Under The 1945 Constitution Of The Republic Of Indonesia*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 N0. 02 - Juni 2016 , hlm. 214.

1.2. Rumusan Masalah

Memperhatikan uraian latar belakang masalah, maka rumusan masalah ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimana keberadaan Wakil Menteri pada Kementerian pasca pemilu 2004-2019?
- 1.2.2 Apakah Wakil Menteri diperlukan dalam suatu Kementerian ?

1.3. Tujuan Penulisan

- 1.3.1. Mengetahui adanya keberadaan Wakil Menteri pada suatu Kementerian Pasca Pemilu 2004-2019
- 1.3.2. Mengetahui perlunya Wakil Menteri dalam suatu Kementerian.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

- 1.4.1.1 Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka pemikiran baru dan pemahaman terhadap keberadaan wakil menteri.
- 1.4.1.2 Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk menambah pengetahuan, wawasan dan juga sebagai pelengkap untuk menerapkan konsep-konsep yang didapat tentang keberadaan wakil menteri.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1.4.2.1 Secara praktis diharapkan dapat digunakan sebagai bahan acuan untuk penelitian selanjutnya bagi yang berminat meneliti mengenai keberadaan wakil menteri.

1.4.2.2 Sebagai pertimbangan bagi Presiden dalam mengangkat wakil menteri untuk membantu tugas menteri.

1.5. Keaslian Penelitian

Penelitian yang penulis lakukan dengan judul “Keberadaan Wakil Menteri Dalam Praktek Ketatanegaraan Republik Indonesia” belum pernah dilakukan oleh penulis lain. Hasil penelusuran penulis di beberapa kepustakaan yang dilakukan penulis lain adalah :

H. Hidayat Sahabuddin dengan judul disertasi “Tinjauan Yuridis Tentang Fungsi Dan Kedudukan Wakil Menteri Menurut Perpre Nomor 60 Tahun 2012” Penelitian ini menitik beratkan pada pengangkatan wakil menteri yang dilakukan oleh Presiden tidak akan meningkatkan efektifitas kinerja organisasi keuangan. Jabatan menteri hanya menambah beban keuangan negara karena ada dalam satu kementerian memiliki lebih dari satu wakil menteri. Dari segi kewenangannya wakil menteri bukanlah jabatan yang strategis, karena wakil menteri hanya berhak membantu dan mewakili menteri dan tidak memiliki hak untuk mengambil keputusan serta hak suara dalam sidang kabinet.

Al Qodri Nur dengan judul disertasi “Kedudukan Dan Fungsi Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia” penelitian ini menitik beratkan pada pengangkatan wakil menteri untuk efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan fungsi kementerian negara. Wakil menteri diangkat untuk membantu menteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet jika berhalangan dan juga menghadiri sidang-sidang menteri diberbagai forum, tetapi wakil menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet serta tidak memiliki wewenang mengambil keputusan dalam berbagai forum. Persoalan mengenai kedudukan, fungsi dan tugas wakil menteri yang tidak jelas dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Karena banyak pihak yang mengatakan bahwa kedudukan wakil menteri tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Penelitian yang berjudul “Keberadaan Wakil Menteri Dalam Praktek Ketatanegaraan Republik Indonesia”, apabila dikaitkan dengan beberapa penelitian yang telah penulis sebutkan di atas, maka nampak adajelasperbedaannya. Fokus pembahasan dan penelitian yang penulis lakukan adalah dimana pengangkatan wakil menteri apabila ada beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus dalam UU tentang Kementerian Negara. Terdapat Ada ketidak jelasan alasan pengangkatan wakil menteri dari kalimat “terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus” yang termuat dalam Pasal 10

UU Kementerian Negara. Berdasarkan prakteknya kementerian negara di Indonesia tidak semua memiliki wakil menteri, tetapi kementerian negara yang memiliki wakil menteri dan yang tidak memiliki wakil menteri sama-sama menghasilkan kinerja yang baik.

Agar lebih mudah mengetahui penelitian sebelumnya dan penelitian yang akan penulis lakukan, berikut disajikan dalam bentuk tabel. Tabel 1 memperlihatkan mengenai keaslian penelitian disertasi ini dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana di bawah ini.

Tabel 1 : Keaslian Penelitian Dan Korelasinya

Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian Ini
H. Hidayat Sahabuddin	Tinjauan Yuridis Tentang Fungsi Dan Kedudukan Wakil Menteri Menurut Perpre Nomor 60 Tahun 2012	Pengangkatan wakil menteri yang dilakukan oleh Presiden tidak akan meningkatkan efektifitas kinerja organisasi keuangan. Jabatan menteri hanya menambah beban keuangan negara karena ada dalam satu kementerian memiliki lebih dari satu wakil menteri	Pengangkatan Wakil menteri untuk membantu menteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang - sidang kabinet jika berhalangan dan juga menghadiri sidang-sidang menteri diberbagai forum.
Al Qodri Nur	Kedudukan Dan Fungsi Wakil Menteri	Wakil menteri diangkat untuk membantu	kedudukan, tugas, dan fungsi wakil menteri tidak

	Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia	meneteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet jika berhalangan dan juga menghadiri sidang-sidang menteri diberbagai forum, tetapi wakil menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet serta tidak memiliki wewenang mengambil keputusan dalam berbagai forum. Dan keberadaan wakil menteri tidak diperjelas di UUD NRI Tahun 1945	jelas aturannya di UUD NRI Tahun 1945 maupun di UU tentang kementerian negara
--	--	---	---

Sumber : Kreasi Penulis.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

1.6.1.1 Tujuan Penelitian

Jenis penelitian jika dilihat dari sudut tujuannya adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal.

Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang berupa melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto* yang diterapkan pada perkara hukum tertentu.

1.6.1.2 Penerapan Penelitian

Penelitian jika dari sudut penerapan, maka penelitian ini fokus pada masalah. Masalah itu adalah masalah hukum *evaluation opennes*

1.6.1.3 Tujuan Pembuatan Penelitian

Jika dari tujuan pembuatannya, penelitian diarahkan pada penelitian yang dapat memecahkan masalah (*problem solution*).

Solusinya adalah harus ada aturan yang jelas tentang wewenang dan tugas wakil menteri.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian hukum berdasarkan permasalahan diatas termasuk Pendekatan Konseptual (*Copseptual Approach*) dan Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) karena pendekatan ini merupakan pemahaman akan doktrin, ajaran dan pandangan sebagai sandaran bagi peneliti untuk memecahkan isu hukum.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

1.6.3.1 Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916).
3. Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Presiden.
4. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1947 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen.

1.6.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatur-literatur, media cetak yang berkaitan dengan objek permasalahan yang diteliti.

1.6.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang meliputi kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedi dan lain-lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan teknik, sebagai berikut :

1.6.4.1 Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan.

1.6.4.2 Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

1.6.4.3 Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, melalui internet.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis data dilakukan secara deskriptif yaitu dengan mengambil data yang representatif, kemudian dianalisis secara kualitatif atau dengan menggambarkan secara sistematis dan factual keadaan di lapangan untuk menjelaskan kesimpulan dengan peraturan perundang-undangan untuk dijadikan dasar mengambil kesimpulan.

1.7. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun dalam 4 (empat) bab yang menyajikan materi yang dibahas. Di dalam penulisan skripsi ini, agar lebih mudah memahaminya, beberapa penjelasan dituangkan dalam tabel dan dalam bagan.

Adapun sistematika penulisan proposal ini, adalah :

BAB I : Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

1.2. Rumusan Masalah

1.3. Tujuan Penulisan

1.4. Kegunaan Penelitian

1.5. Keaslian Penelitian

1.6. Metode Penelitian

1.7. Sistematika Penulisan.¹⁴

¹⁴Yudi Widagdo Harimurti pada *Kuliah Metode Penelitian & Penulisan Hukum*, Program Studi Strata 1 (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

BAB II : Beberapa Pengertian Dan Teori Terkait Wakil Menteri

BAB III : Wakil Menteri Dalam Kementerian Negara

BAB IV : Penutup

4.1. Kesimpulan

4.2. Saran.