

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”.¹ Indonesia adalah negara yang dipimpin oleh presiden, sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia.² Dalam melaksanakan tugas-tugas kepresidenan, presiden didampingi wakil presiden.³ Selain itu presiden dibantu oleh menteri-menteri negara⁴ guna mencapai tujuan negara.⁵ Menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden,⁶ berarti presiden memiliki wewenang khusus untuk membentuk kabinet menteri.

Tujuan pokok negara tersurat dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, khususnya dinyatakan pada alinea keempat yang berbunyi “*kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan*

¹Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

²Fadila Muajaba Kasanah and Dian Suluh Kusuma Dewi, “Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri Dalam Partai Politik Berdasarkan Undang -Undang Pasal 23 Nomor 39 Tahun 2008,” *Journal of Governance Innovation* 4, no. 2 (2022): 154.

³Pasal 4 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

⁴Pasal 17 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

⁵Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

⁶Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial....”.

Menteri termasuk penyelenggara negara berdasarkan Pasal 2 angka 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme (selanjutnya disebut Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN), untuk itu Menteri-menteri di Negara Indonesia memiliki peranan yang penting terhadap proses penyelenggaraan negara, penyelenggara negara yang bersih menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN berbunyi *“Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.”*

Mengacu pada konsep birokrasi ideal yang rasional maka pejabat sebagai individu memiliki kebebasan secara pribadi. Akan tetapi kebebasan tersebut memiliki batasan yang dibatasi oleh jabatan yang dipangkunya, disaat tengah menjalankan tugas atau kepentingan individu sebagai pemangku jabatan maka penyelenggara negara tidak memiliki kebebasan memanfaatkan jabatannya untuk kebutuhan dan kepentingan pribadi serta keluarganya, termasuk bebas dari segala tuntutan dan kepentingan politik, ketika sedang menjalankan tugas atau kepentingan pribadi sebagai pemangku jabatan.⁷ Keadaan tersebut akan membuat menteri sebagai penyelenggara negara terhindar dari konflik kepentingan.

⁷May Lim Charity, “Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Irony Practices of the Double Duty in the Indonesian State System),” *Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016): 3.

Pengertian konflik kepentingan dijelaskan pada Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan) yang berbunyi *“Konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya”*. Konflik kepentingan juga dapat diartikan sebagai kondisi 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.⁸

Konflik kepentingan merujuk pada situasi di mana individu yang diberikan wewenang berdasarkan hukum menghadapi potensi atau dugaan kepentingan personal yang bisa mempengaruhi integritas dan efektivitas pelaksanaan tugas resminya.⁹ Adanya rangkap jabatan pada beberapa organisasi, instansi, dan perusahaan yang memiliki hubungan langsung maupun tidak langsung, sejenis maupun tidak sejenis, yang menyebabkan pemanfaatan jabatan yang satu untuk

⁸Kementrian keuangan RI Ditjen Perbendaharaan, “Mengenal Konflik Kepentingan, Upaya Penting Cegah Tindakan Korupsi,” *Djpb.Kemenkeu.Go.Id*, last modified 2021, accessed May 25, 2023, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/selong/id/data-publikasi/berita-artikel-terbaru/2876-mengenal-konflik-kepentingan,-upaya-penting-cegah-tindakan-korupsi.html>.

⁹Kementrian keuangan RI Ditjen Perbendaharaan, “Mengenal Konflik Kepentingan, Upaya Penting Cegah Tindakan Korupsi,” *Djpb.Kemenkeu.Go.Id*, last modified 2021, accessed May 25, 2023, <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/selong/id/data-publikasi/berita-artikel-terbaru/2876-mengenal-konflik-kepentingan,-upaya-penting-cegah-tindakan-korupsi.html>.

kepentingan jabatan yang lain, merupakan salah satu bentuk dari konflik kepentingan yang sering dihadapi oleh penyelenggara negara.¹⁰

Adanya rangkap jabatan pada beberapa organisasi, instansi, dan perusahaan yang memiliki hubungan langsung maupun tidak langsung, sejenis maupun tidak sejenis, yang menyebabkan pemanfaatan jabatan yang satu untuk kepentingan jabatan yang lain, merupakan salah satu bentuk konflik kepentingan yang sering dihadapi oleh penyelenggara negara. Rangkap jabatan akan rentan menimbulkan korupsi, kolusi dan nepotisme, serta kekuasaan yang disalahgunakan. Pendapat Lord Acton mengenai teori kekuasaan yaitu kekuasaan cenderung membuat manusia menyalahgunakannya, dan kekuasaan yang berlebihan atau tidak terbatas akan disalahgunakan.¹¹ Maknanya orang yang memiliki kekuasaan berlebihan cenderung akan melakukan tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Pada pemerintahan Presiden Ir H. Joko Widodo (selanjutnya disebut Presiden Jokowi) periode pertama, Presiden Jokowi melarang menteri-menteri yang turut dalam kabinet merangkap jabatan. Keputusan tersebut merupakan upaya presiden untuk menghindari adanya penyalahgunaan fasilitas yang diberikan oleh negara, menghindari para menteri dijadikan penyuplai dana bagi organisasi yang dipegang, serta para menteri tidak dapat menyuplai pemasukan ganda dengan

¹⁰Charity, "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Irony Practices of the Double Duty in the Indonesian State System)," 6.

¹¹Moh. Baris Siregar, Catur Wido Haruni, and Surya Anoraga, "Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri Yang Berasal Dari Unsur Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Indonesia Law Reform Journal* 1, no. 1 (2021): 90.

mengemban rangkap jabatan yang kemungkinan besar memberikan dampak buruk bagi negara.¹²

Berbanding terbalik dengan kabinet sebelumnya, Presiden Jokowi mengizinkan jajaran menteri dalam Kabinet Indonesia Maju merangkap jabatan.¹³ Kabinet Indonesia Maju adalah kabinet kedua yang dibentuk oleh Presiden Jokowi pada periode kedua setelah terpilih kembali menjadi presiden, susunan kabinet yang diberi nama Kabinet Indonesia Maju yang terdiri dari 4 menteri koordinator dan 30 menteri diumumkan serta resmi dilantik oleh Presiden Jokowi pada tanggal 23 Oktober 2019.¹⁴ Dari adanya izin yang diberikan Presiden Jokowi, terdapat beberapa menteri merangkap jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju, baik di partai politik maupun di organisasi olahraga, mereka tidak mengundurkan diri dari jabatan sebelumnya setelah menjadi menteri.

Adanya Rangkap jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju dapat menimbulkan persepsi negatif di kalangan masyarakat karena adanya potensi konflik kepentingan yang bisa memicu korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, rangkap jabatan yang dilakukan menteri berdampak pada kinerja dari menteri itu sendiri, yang tentunya dapat menimbulkan ketidak yakinan masyarakat terhadap profesionalitas penyelenggaraan pelayanan publik.

¹²Allan Fatchan Gani Wardhana, "Larangan Menteri Rangkap Jabatan," *Kompasiana*, last modified 2014, accessed May 25, 2023, <https://www.kompasiana.com/allanfgwardhana/54f5d16aa33311494f8b460c/laranganmenterirangkap-jabatan>.

¹³Prasetia Andhika, "Jokowi Izinkan Menteri Rangkap Jabatan Di Struktur Partai," *Detiknews*, last modified 2019, accessed May 25, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4756731/jokowi-izinkan-menterinya-rangkap-jabatan-di-struktur-partai>.

¹⁴Verelladevanka Adryamarthanino and Nibras Nada Nailufar, "Kabinet Indonesia Maju: Latar Belakang, Susunan, Dan Program Kerja," *Kompas.Com*, last modified 2021, accessed July 9, 2023, <https://www.kompas.com/stori/read/2021/04/22/165616779/kabinet-indonesia-maju-latar-belakang-susunan-dan-program-kerja>.

Terdapat perbedaan pendapat di antara institusi pemerintahan mengenai persoalan menteri merangkap jabatan. Beberapa pihak berpendapat bahwa tidak masalah selama praktik rangkap jabatan tidak bertentangan dengan aturan. Namun, terdapat pihak lain yang menganggap bahwa rangkap jabatan dapat menimbulkan tindakan korupsi, nepotisme, dan pelanggaran aturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Mengacu pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “*Negara Indonesia adalah Negara hukum*” maka segala tindakan yang dilakukan masyarakat, pemerintah, dan penegak hukum harus sesuai dengan peraturan yang ada dan berlaku. Hal tersebut menegaskan pentingnya kepatuhan terhadap hukum dalam segala aspek.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka perlu diketahui lebih lanjut pengaturan menteri yang merangkap jabatan serta implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan. Sehingga, penelitian ini ditujukan untuk mengkaji **“Pengaturan Rangkap Jabatan Menteri Sebagai Pimpinan Partai Politik Dan Organisasi Olahraga”**.

1.2 Rumusan Permasalahan

Rumusan masalah hukum yang disusun berdasarkan uraian latar belakang, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan rangkap jabatan menteri sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan organisasi olahraga?
2. Bagaimana implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan?

¹⁵Tri Wahyuni, “Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum Dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Policy Paper. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur LAN. LAMPIRAN-LAMPIRAN* (2017): 1.

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan permasalahan yang ada berdasarkan latar belakang, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan menganalisis pengaturan rangkap jabatan menteri sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan organisasi olahraga.
2. Mengetahui implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan.

1.4 Kegunaan

Dari tujuan penelitian yang telah disebutkan, diharapkan pembahasan pada penelitian bisa memberi manfaat secara teoritis maupun praktis bagi kalangan akademik, berikut ini penjelasan kegunaan:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan pengetahuan mengenai pengaturan rangkap jabatan menteri sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan organisasi olahraga. Serta, diharapkan penelitian ini bisa memberikan pemahaman mengenai implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dalam mengatur larangan rangkap jabatan menteri sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan organisasi olahraga. Serta, diharapkan penelitian ini bisa memberikan kontribusi secara praktik dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dimana para menteri fokus pada jabatannya sebagai menteri yang

membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, tanpa terbebani oleh jabatan lain yang dipangku.

1.5 Keaslian

Keaslian merupakan uraian yang menunjukkan bahwa permasalahan dalam penelitian ini belum pernah diteliti, serta menunjukkan perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu yang memiliki tema sejenis. Maka dalam rangka melaksanakan penelitian, terlebih dahulu dilakukan penelusuran agar dapat membuktikan bahwa Penelitian ini dengan judul “Pengaturan Rangkap Jabatan Menteri Sebagai Pimpinan Partai Politik Dan Organisasi Olahraga” sebelumnya belum pernah diteliti.

Fokus pembahasan dalam penelitian ini adalah pengaturan perundang-undangan menteri yang merangkap jabatan dan implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan. Untuk lebih mudah memahami perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Table 1 : Keaslian Penelitian

Peneliti Sebelumnya	Uraian		
	Judul Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
Krisnanda Maya Shandi (Universitas Islam Indonesia 2018)	Pengaturan Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik	Permasalahan dalam penelitian adalah berfokus pada peraturan perundang-undangan terkait larangan rangkap	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan adalah penelitian ini berfokus pada pengaturan menteri yang merangkap

		jabatan terhadap menteri di partai politik yang tidak dijelaskan atau tidak disebutkan secara eksplisit	jabatan sebagai pimpinan partai politik dan organisasi olahraga, serta implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan. Dimana ruang lingkup rangkap jabatan menteri disini bukan hanya pada organisasi partai politik, tetapi juga organisasi olahraga.
Ika Yuniar Syaputri (Universitas Trunojoyo Madura 2020)	Pengaturan Rangkap Jabatan Oleh Tentara Nasional Indonesia & Kepolisian Republik Indonesia Sebagai Komisaris BUMN	Permasalahan dalam penelitian adalah pengaturan perundang-undangan terkait TNI POLRI aktif merangkap jabatan sebagai komisaris pada salah satu perusahaan BUMN yaitu PT Pelindo 1	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan adalah penelitian ini berfokus pada pengaturan menteri yang merangkap sebagai pimpinan partai politik dan organisasi olahraga jabatan, serta implikasi yuridis menteri yang merangkap jabatan.
Bagus Hermawan (Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara 2022)	Kedudukan Hukum Aparatur Sipil Negara Dalam Rangkap Jabatan Komisaris BUMN	Rangkap jabatan aparatur sipil negara sebagai komisaris BUMN dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	Perbedaan dengan tugas akhir yang diusulkan adalah penelitian ini berfokus pada pengaturan menteri yang merangkap jabatan sebagai pimpinan partai

		menjadi pusat penelitian ini. Fokus utama adalah bagaimana posisi tersebut dilihat dari perspektif undang-undang tersebut dan implikasi hukum yang timbul sebagai akibat dari rangkap jabatan ini.	politik dan organisasi olahraga.
--	--	--	----------------------------------

1.6 Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan aktivitas ilmiah yang memiliki tujuan untuk menganalisa fenomena atau permasalahan hukum. Metodologi penelitian di bidang hukum harus dirancang dengan cermat, menargetkan pemahaman mendalam terhadap teori-teori dasar yang mendasari isu hukum yang diteliti. Ini memungkinkan peneliti untuk memberikan rekomendasi atau alternatif pemecahan masalah yang berlandaskan pada analisa yang logis dan sistematis.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian adalah penelitian hukum normatif, yaitu jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan serta bahan hukum,¹⁶ seperti buku-buku literatur hukum, teori hukum, peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Untuk mendapatkan bahan

¹⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Edisi 1 Ce. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 13.

berupa peraturan hukum, asas-asas hukum, teori-teori dan konsep-konse yang berhubungan dengan permasalahan hukum yang diteliti.¹⁷

1.6.2 Metode Pendekatan

Penelitian hukum normatif menggunakan beberapa metode pendekatan, dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan permasalahan hukum yang sedang diteliti.¹⁸ Kedua, pendekatan koseptual (*conceptual approach*), dilakukan dengan memahami pandangan, doktrin, dan konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaann suatu perundang-undangan untuk dianalisis apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya.¹⁹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini, adalah sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dianggap sebagai bahan hukum yang memiliki otoritas.²⁰ Bahan hukum tersebut seperti peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan, dan putusan hakim.²¹

¹⁷Ibid., 14.

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revi. (Surabaya: Kencana, 2005), 133.

¹⁹Ibid., 134.

²⁰Ibid., 181.

²¹Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Edisi 1 Ce. (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 47.

Fokus utama penelitian ini terhadap bahan hukum primer meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara
- 6) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik
- 7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

b. Bahan hukum sekunder

Jenis bahan hukum kedua yang digunakan dalam penelitian ini disebut bahan hukum sekunder, berasal dari semua publikasi tentang hukum tetapi bukan termasuk dokumen resmi dari pemerintahan. Seperti buku yang membahas suatu permasalahan hukum, kamus hukum, karya tulis ilmiah seperti skripsi, jurnal hukum, dan komentar atas putusan hakim. Publikasi tersebut memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang bersumber dari kamus, surat kabar, jurnal, dan sumber lainnya.²²

²²Ibid., 54.

Pada penelitian ini, studi kepustakaan digunakan sebagai teknik pengumpulan bahan hukum, teknik tersebut dilakukan dengan cara mengkaji dan mempelajari bahan hukum yang dikumpulkan baik bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder untuk memperoleh jawaban dari permasalahan hukum yang diteliti. diteliti.

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah terakhir dalam kegiatan penelitian, setelah bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti pada penelitian ini terkumpul semua. Maka selanjutnya dianalisis dengan metode analisis deskriptif, yaitu suatu cara menganalisis bahan hukum yang dilakukan dengan cara menyusunnya secara sistematis guna membangun suatu argumentasi hukum sehingga memperoleh kesimpulan ilmiah yang merupakan jawaban dari permasalahan hukum yang diteliti.