

KEDUDUKAN WAKIL MENTERI DAN IMPLIKASINYA PADA SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

THE POSITION OF VICE MINISTER AND THE IMPLICATION THEREOF ON INDONESIA'S CONSTITUTIONAL LAW

Rusnan

Fakultas Hukum Universitas Mataram Bagian Hukum Tata Negara

Email : Rusnan_74@yahoo.com

Naskah diterima : 01/02/2013; revisi : 20/02/2013; disetujui : 29/02/2013

ABSTRACT

According to article 17 (2) of the Constitution of Republic of Indonesia: "ministries are appointed and dismissed by President", the appointment of a minister is president's authority. Based on this article, the appointment of a vice ministry then will be a part of president's authority as well. Hence, it is necessary to stress that the appointment of vice minister is not contrary to the constitution. In relation with the legal stand of vice minister, article explanation 10 of Law No 30 of 2008 stipulates: "vice minister is career official and not cabinet member". In its decision, constitutional court considers that such article explanation is not conformed to the article 9 (1) of Law No 30 of 2008, because the latest article explains that the ministerial structure consists of: minister, leading assistance i.e., general secretary, the primary task executor, i.e. general directory, inspector, i.e. general inspektorat, back-up task i.e. central and local agent as well as the primary task executor at local level and, or, abroad by deputy in accordance with the regulations. If the vice minister appointed as a career official then he/she no longer has any position, and that's not conformed to the ministerial structure, that is also incompatible with article 9 of Law No 39 of 2008. This fact brings about the legal uncertainty and it's contradicted to article 28D (1) of the Constitution of Republic of Indonesia. According to constitutional court decision No. 79/PUU-IX/2011, its fulfills a part of the pleader's request on judicial review to article 10 Law No 39 of 2008 on state ministries by nullifying the explanation of the such article because it contrasts to the constitution and hasn't any legal force. In its decision, constitution court also instructs president to amend the old presidential decision in order that it's conformed to executive authority and does not bring about legal uncertainty.

Keywords: The Vice Minister's , Legal Standing, Constitutional Court Decision

ABSTRAK

Menurut Pasal 17 (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia: "kementerian diangkat dan diberhentikan oleh Presiden", penunjukan menteri adalah kewenangan presiden. Berdasarkan Pasal ini, penunjukan wakil kementerian kemudian akan menjadi bagian dari otoritas presiden juga. Oleh karena itu, perlu untuk menekankan bahwa penunjukan wakil menteri tidak bertentangan dengan konstitusi. Sehubungan dengan berdiri hukum wakil menteri, penjelasan Pasal 10 UU No 30 tahun 2008 menyatakan: "Wakil Menteri adalah karir resmi dan bukan anggota kabinet". Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa penjelasan Pasal tersebut tidak sesuai dengan Pasal 9 (1) UU No 30 tahun 2008, karena artikel terbaru menjelaskan bahwa struktur menteri terdiri dari: Menteri, memimpin bantuan yaitu, sekretaris jenderal, yang tugas pelaksana utama, yaitu inspektur jenderal, inspektur, yaitu inspektorat jenderal, yang memback-up tugas pusat dan daerah yaitu agen serta pelaksana tugas utama di tingkat lokal dan, atau, luar negeri oleh Deputi sesuai dengan peraturan. Jika menteri ditunjuk sebagai pejabat karir maka ia

tidak lagi memiliki posisi apapun, dan itu tidak sesuai dengan struktur menteri, yang juga tidak sesuai dengan Pasal 9 UU No 39 tahun 2008. Kenyataan ini membawa ketidakpastian hukum dan itu bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Menurut keputusan pengadilan konstitusi No 79/PUU-IX/2011, yang memenuhi bagian dari permintaan pemohon tentang judicial review Pasal 10 UU No 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara dengan meniadakan penjelasan dari Pasal tersebut karena kontras dengan konstitusi dan belum ada kekuatan hukum. Dalam putusannya, pengadilan konstitusi juga menginstruksikan presiden untuk mengubah keputusan presiden lama agar hal itu serupa dengan otoritas eksekutif dan tidak membawa ketidakpastian hukum.

Kata kunci: Legal Standing, Wakil Menteri, Keputusan Pengadilan Konstitusional

PENDAHULUAN

MENCERMATI OPINI yang berkembang tentang kedudukan wakil menteri di kabinet, dari berbagai pihak menganggap bahwa posisi tersebut tidak diatur dalam undang-undang kita. alasannya sangat sederhana yaitu Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara tidak sejalan dengan Pasal 17 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945. Ayat itu dianggap mengatur pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian. “Ayat itu tidak memerintahkan DPR dan Presiden menciptakan jabatan Wakil Menteri oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dan karenanya uji materipun menjadi jalan untuk menggugat perkara tersebut di Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf (a) sampai dengan (d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dalam perkara sidang pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Ke-

mentrian Negara diajukan oleh Pemohon karena sebagai suatu Badan Hukum yang berbentuk Organisasi Kemasyarakatan, yakni Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK), telah memiliki anggota/kader hampir di seluruh Indonesia yaitu telah tersebar di 26 provinsi, karena keberadaan Pemohon telah berada di 26 provinsi seluruh Indonesia yaitu dengan dibentuk Pengurus GN-PK provinsi dan Pengurus GN-PK kabupaten/kota, merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan dengan keberadaan dan berlakunya ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta Penjelasanannya. Adapun bunyi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagai berikut: *Pasal 10*

“Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.

Hal ini berarti Presiden harus dan wajib menjelaskan kepada publik penanganan secara khusus apa yang membutuhkan pengangkatan Wakil Menteri. Di samping hal tersebut di atas dalam Pasal 10 ini ada penekanan pada kata “secara khusus”, yang artinya tidak umum dan atau selektif tapi faktanya Presiden mengangkat 20 wakil menteri dari 34 kementerian yang ada, atau dengan kata lain pengangkatan wakil menteri bukan hanya untuk kementerian tertentu, karena faktanya pengangkatan wakil menteri lebih dari setengah Kementerian yang ada, sehingga timbul pertanyaan,

apakah dapat dikatakan fakta (pengangkatan 20 wakil menteri) yang dilakukan oleh Presiden masih memenuhi bunyi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara? Jawabnya: tidak, maka dengan demikian pengangkatan 20 wakil menteri oleh Presiden tersebut terbukti tidak memiliki dasar hukum baik Undang-Undang maupun UUD 1945. Sedangkan bunyi Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara, adalah sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “Wakil Menteri” adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet.”

Kerugian konstitusional dari Pemohon karena keberlakuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara beserta Penjelasan yaitu yang dapat diangkat menjadi wakil menteri adalah hanya pejabat karier, sehingga hal ini menutup hak-hak konstitusional dari anggota-anggota/Kader-kader Pemohon untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam penyelenggaraan negara khususnya untuk menjadi Wakil Menteri, di mana hak Konstitusional Pemohon. Kader-kader Pemohon dijamin dalam Konstitusi yaitu dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.

Adapun bunyi Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 adalah sebagai berikut:

“(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”,

Sedangkan bunyi Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, adalah sebagai berikut:

“(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Kerugian konstitusional yang diderita Pemohon sebagaimana telah diurai di atas

tidak akan terjadi lagi bila keberadaan dan keberlakuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara dan Penjelasan dicabut oleh Mahkamah Konstitusi, karena dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 akan terjamin kembali.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini, yaitu: *Bagaimana kedudukan Wakil Menteri pasca putusan Mahkamah Konstitusi dan bagaimana implikasinya pada sistem ketatanegaraan Indonesia ?*

Tulisan ini mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis normatif yaitu mengenai kedudukan Wakil Menteri dan implikasinya pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan bahan hukum pokok penulisan ini adalah berasal dari penelitian kepustakaan yang diklasifikasikan ke dalam bahan hukum yaitu: Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari Peraturan Perundang-Undangan, yaitu UUDNRI 1945, UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara; Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti: buku, artikel, hasil penelitian, karya ilmiah, hasil-hasil seminar berupa makalah yang berkaitan dengan masalah yang diteliti; Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, dan ensiklopedia.

Sedangkan mengenai teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan (dokumenter), yaitu mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang berupa Peraturan Perundang-undan-

gan, jurnal, literatur dan karya tulis yang berhubungan dengan materi tulisan ini. Untuk teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi. Bahan-bahan hukum tersebut selanjutnya dianalisis.

PEMBAHASAN

Lembaga negara, organ negara atau badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan. Setiap kali dirasakan kebutuhan untuk membentuk satu organ negara atau lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan negara, maka kita akan menghadapi beberapa persoalan yaitu: 1) pengadaan lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga tersebut, 2) bagaimana mekanisme pengisian lembaga dimaksud apakah melalui pemilihan atau melalui pengangkatan, 3) apa tugas dan wewenangnya, dan 4) bagaimana pengaturan hubungan kekuasaan antar lembaga negara satu sama lain.¹

Menurut Logeman, negara merupakan organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yaitu jabatan. Jabatan tinggal tetap, pemangku jabatan silih berganti; wewenang dan kewajiban melekatkan diri pada jabatan; pemangku jabatan mewakili jabatan.² Dikatakannya lebih lanjut bahwa negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Maka dengan fungsi

si itu dimaksudkan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan.³

Salah satu gejala yang sangat umum dewasa ini diseluruh dunia, adalah banyaknya lahir organ-organ atau lembaga baru yang menjalankan juga tugas dan kewenangan pemerintahan dan penyelenggaraan negara, diluar organisasi atau struktur kekuasaan yang lazim atau utama, baik disebut secara khusus dalam UUD, maupun dalam undang-undang atau hanya dengan peraturan yang lebih rendah. Hal ini terjadi karena semakin luasnya tugas-tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan kepentingan umum, akan tetapi yang dirasakan perlu dilakukan melalui partisipasi publik yang luas dan demokratis maupun sebagai mekanisme pengawasan yang lebih luas.

Badan atau organ yang bertumbuh tersebut sering disebut sebagai komisi negara atau lembaga negara pembantu (*auxiliary state organ*). Bahkan sebelum reformasi pun, organ seperti ini, sudah sangat banyak dan sering dibentuk sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi, meskipun dalam kenyataan jawaban dengan organ baru demikian, disamping menjadi beban secara keuangan, justru menambah kerumitan dalam penyelesaian masalah. Organ atau badan atau lembaga-lembaga independen ini, baik di negara maju maupun negara berkembang, bertumbuh dengan kewenangan yang bersifat regulatif, pengawasan dan monitoring, bahkan tugas-tugas yang bersifat eksekutif. Bahkan kadang-kadang lembaga independen demikian menjalankan ketiga fungsi sekaligus. Hal ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan untuk merampingkan organisasi Pemerintahan akibat tuntutan zaman untuk mengurangi peran Pemerintahan yang sentralistis tetapi penyelenggaraan negara dan pemerintah-

¹ Firmansyah dkk, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN)* cet 1, 2005. hlm x-xi., hlm. 15.

² J.H.A. Logeman, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, diterjemahkan Makkatutu SH dan Drs. J.C. Pangkarego, dari Judul Asli *Over de Theori van een Stellig Staatsrecht*, Gramedia : Jakarta, 1948, hlm. 106.

³ *Ibid.*, hlm. 117.

an dapat berlangsung efektif, efisien dan demokratis dalam memenuhi pelayanan publik. Jimly Asshiddiqie mencatat bahwa di Amerika Serikat lembaga-lembaga independen dengan kewenangan regulasi, pengawasan atau monitoring ini lebih dari 30-an.⁴ Akan tetapi, seperti ditulis oleh Kenneth F. Warren, pada awal Pemerintahan di Amerika tidak ada badan independen yang memiliki kewenangan mengatur, namun karena sentimen masyarakat terhadap penyalahgunaan ekonomi pasar bebas yang terjadi pada 1800an, Pemerintah menjawab tuntutan masyarakat dengan pertama kalinya membentuk *Interstate Commerce Commission*, dan sejak itu sampai abad kedua puluh, badan-badan independe demikian telah bertumbuh seperti raksasa dan sangat berkuasa, yang mencerminkan problem dan tantangan yang kompleks dari satu perubahan masyarakat Amerika pada abad baru eksplorasi ruang angkasa.⁵

Semua badan, organ atau lembaga demikian, apakah bernama dewan, komisi atau badan, yang menyelenggarakan (sebagian) fungsi pemerintahan, secara umum disebut juga lembaga negara, yang dibedakan dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang kerap pula disebut dengan nama non-governmental organization (NGO). Istilah-istilah lembaga, badan atau organ sering dianggap identik, sehingga meskipun sesungguhnya dapat berbeda makna dan hakikatnya satu sama lain, orang dapat menggunakan satu istilah untuk arti yang lain. Dalam pembicaraan kita sekarang ini, yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat. Lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga ma-

syarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara.⁶

Dalam topik pembicaraan kita mengenai "Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara", maka kata lembaga negara termuat hanya dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi, di mana satu diantaranya adalah "memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar". Dengan kata-kata yang sama hal tersebut diulangi lagi dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Kejelasan tentang organ mana yang disebut sebagai lembaga negara menurut UUD 1945 sebelum perubahan, baru dapat terlihat secara tegas dalam ketetapan MPRS, baik nomor XX/MPRS/1966, Nomor XIV/MPRS/1966, nomor X/MPRS/1969 dan nomor III/MPR/1978. Dari ketetapan MPRS dan MPR tersebut kita dapat melihat adanya kualifikasi lembaga negara yang berbeda yaitu Lembaga Tertinggi Negara yang disebut MPR dan Lembaga Tinggi Negara yaitu Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung. MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan adalah penjelmaan seluruh rakyat sebagai pemegang kedaulatan, dan dalam realitasnya MPRI lah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, kita juga tidak dapat menemukan kejelasan definisi lembaga negara. Kalau dilakukan inventarisasi dalam UUD 1945 setelah perubahan kita memang menemukan lembaga-lembaga negara yang disebut, baik secara tegas yang dibentuk dan menerima kewenangan dari UUD 1945, atau yang hanya disebut adanya satu lembaga untuk fungsi tertentu, yang kemudian nama dan wewenangnya diatur dalam undang-undang mengenai lembaga negara tersebut. Misalnya Pasal 22 ayat (5) yang mengatur bahwa "pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemili-

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm. 8.

⁵ Palguna, Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI : Jakarta, 2008, hlm. 78.

⁶ *Ibid.*, hlm 33.

han umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri” dan ayat (6) menentukan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”. Demikian juga Pasal 23D UUD 1945 hanya menyebut adanya satu bank sentral, yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan Undang-undang

Dari ketentuan tersebut juga dapat diketahui bahwa penyebutan adanya lembaga negara dalam UUD belum dengan sendiri menentukan bahwa lembaga yang akan dibentuk itu merupakan organ konstitusi sebagai lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. Ada kalanya penyebutan dalam UUD 1945 merupakan penugasan kepada pembuat undang-undang untuk membentuk lembaga negara tersebut yang menyangkut kewenangan, susunan, kedudukan dan tanggung jawabnya dalam satu undang-undang. Dalam hal demikian dia menjadi organ atau lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari undang-undang.

Dalam laporan penelitian Komisi Hukum Nasional (KHN) dikatakan terdapat empat karakteristik utama sebuah kewenangan yang berbasis peraturan, yaitu: Hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkekuatan hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang dikeluarkan sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi sengketa kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah lembaga negara yang kemudian mengikat kepada lembaga negara lain.

1). Perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dengan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimatif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal itu menimbulkan perbedaan

tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Akibatnya sering suatu lembaga negara merasa lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap satu hal daripada lembaga negara lain.

- 2). Aturan hirarkis yang jelas, seperti *lex specialis derogat legi generalis, lex superiori derogat legi inferiori*, diperlukan dalam menjamin kepastian hukum, dapat membungkus ketik beberapa jenis peraturan sudah tercabut dengan azas tersebut.
- 3). Kewenangan yang terbagi. Beberapa kewenangan dimiliki lembaga negara secara bersamaan dengan lembaga negara lain. Kerancuan timbul ketika wilayah kewenangan mulai ditafsirkan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lain.

Karena prinsip *checks and balances* tersebut diantara lembaga-lembaga negara yang setara setelah amandemen UUD 1945, yang tidak lagi mengenal lembaga tertinggi yaitu MPR, maka diperlukan adanya satu lembaga untuk menafsir kewenangan konstitusional lembaga-lembaga negara tersebut untuk memberi penyelesaian pada sengketa yang timbul.

A. Kedudukan Wakil Menteri

Pengujian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terhadap Pasal 17 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Bahwa Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta Penjelasan, yang diuji terhadap Pasal 17 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 adalah mengatur tentang jabatan wakil menteri, adapun bunyi selengkapnya Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah sebagai berikut: Pasal 10

“Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus,

Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu.”

Hal ini berarti Presiden harus dan wajib menjelaskan kepada publik penanganan secara khusus apa yang membutuhkan pengangkatan Wakil Menteri. Di samping hal tersebut di atas dalam Pasal 10 ini ada penekanan pada kata ”secara khusus”, yang artinya tidak umum dan atau selektif tapi faktanya Presiden mengangkat 20 wakil menteri dari 34 kementerian yang ada, atau dengan kata lain pengangkatan wakil menteri bukan hanya untuk kementerian tertentu, karena faktanya pengangkatan wakil menteri lebih dari setengah Kementerian yang ada, sehingga timbul pertanyaan, apakah dapat dikatakan fakta (pengangkatan 20 wakil menteri) yang dilakukan oleh Presiden masih memenuhi bunyi Pasal 10 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian Negara? Jawabnya: tidak, maka dengan demikian pengangkatan 20 wakil menteri oleh Presiden tersebut terbukti tidak memiliki dasar hukum baik Undang-Undang maupun UUD 1945.

Sedangkan bunyi Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, adalah sebagai berikut: Pasal 10

Yang dimaksud dengan ”Wakil Menteri” adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet.”

Jabatan wakil menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, adalah tidak diatur dalam Pasal 17 UUD 1945 sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 17 UUD 1945, yang bunyinya sebagai berikut: *Pasal 17*

- (1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*
- (2) *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*

(3) *Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*

(4) *Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*

Dalam Pasal 17 UUD 1945 tidak mengenai istilah atau jabatan Wakil Menteri, sehingga pengangkatan wakil menteri yang dilakukan oleh Presiden pada Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang bersandarkan pada Pasal 10 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara adalah bertentangan dengan Konstitusi (Undang-undang Dasar 1945), apalagi sudah sangat jelas jabatan wakil menteri tidak ada dalam susunan organisasi kementerian sebagai mana diatur dalam Pasal 51 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Pasal 51 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, yaitu sebagai berikut: Pasal 51

“Susunan organisasi Kementerian yang menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 terdiri atas unsur:

- a. pemimpin, yaitu Menteri;*
- b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat kementerian;*
- c. pelaksana, yaitu deputy kementerian; dan*
- d. pengawas, yaitu inspektorat kementerian.”*

Sehingga jelas berdasarkan ketentuan tersebut di atas Wakil Menteri tidak ada dalam susunan Organisasi Kementerian, maka Pengangkatan jabatan wakil menteri bertentangan dengan UUD 1945 dan hanya akan menaikkan anggaran untuk kantor kementerian, apalagi pada kabinet saat ini ada 20 wakil menteri, setelah *reshuffle* pada Selasa pada tanggal 18 Oktober 2011 yang terdiri dari:

Wakil Menteri Baru:

- 1) Wakil Menteri Kesehatan: Ali Gufron Mukti;
 - 2) Wakil Menteri Kebudayaan dan Industri Kreatif: Sapta Nirwandar;
 - 3) Wakil Menteri Luar Negeri: Wardana;
 - 4) Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nasional bidang Pendidikan: Musliar Kasim;
 - 5) Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nasional bidang Kebudayaan: Wiendu Nuryanti;
 - 6) Wakil Menteri BUMN: Mahmudin Yasin;
 - 7) Wakil Menteri Perdagangan: Bayu Krisnamurthi;
 - 8) Wakil Menteri Keuangan: Mahendra Siregar;
 - 9) Wakil Menteri Pertanian: Rusman Heriawan;
 - 10) Wakil Menteri PAN dan Reformasi Birokrasi: Eko Prasodjo;
 - 11) Wakil Menteri Hukum dan HAM: Denny Indrayana;
 - 12) Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral: Widjajono Partowidagdo;
 - 13) Wakil Menteri Agama: Nasaruddin Umar;
- Wakil Menteri Lama:
- 1) Wakil Menteri Perhubungan: Bambang Susantono;
 - 2) Wakil Menteri Pertahanan: Sjafrie Sjamsoeddin;
 - 3) Wakil Menteri Perindustrian: Alex Re-traubun;
 - 4) Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nasional: Fasli Djalal;
 - 5) Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional: Lukita Dinarsyah Tuwo;
 - 6) Wakil Menteri Keuangan: Anny Ratnawati;
 - 7) Wakil Menteri Pekerjaan Umum: Hermanto Dardak;

Keberadaan dan keberlakuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta

Penjelasannya, menutup hak warga negara Republik Indonesia yang bukan pejabat karier atau pegawai negeri sipil untuk memperoleh hak dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan khususnya menjadi Wakil Menteri. Pengangkatan wakil menteri ini juga akan melahirkan konflik kepentingan di organisasi kementerian, yakni antara menteri dengan wakil menteri, penyebabnya karena wakil menteri dengan menteri mempunyai kekuasaan yang sama dan juga sama-sama diangkat oleh Presiden. Apalagi yang merasa memiliki kedekatan khusus dengan Presiden, sehingga hal ini akan mengakibatkan pelayanan publik akan semakin lambat karena terjadinya konflik kepentingan antara wakil menteri dan menteri.

Dari fenomena tersebut, maka dari pihak pemerintah memberikan respons bahwa, argumen Pemohon yang menyatakan bahwa hanya posisi atau jabatan yang disebut di dalam UUD 1945 sajalah yang sah dan sesuai dengan konstitusi adalah argumen yang keliru. Jikapun argumen itu benar, maka mayoritas jabatan atau posisi tentu menjadi tidak sah, beberapa di antaranya, misalnya: Jaksa Agung, Kapolri, Pimpinan KPK, dan lain-lain. Masih banyak lagi jabatan atau posisi yang tidak disebutkan di dalam konstitusi, namun tentu saja tetap sah dan sesuai dengan UUD 1945.

Lagi pula, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, posisi Wakil Menteri pernah diadakan, yaitu pada era kabinet presidensial pertama pasca-Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 (Periode 2 September-14 November 1945), yakni Wakil Menteri Dalam Negeri dan Wakil Menteri Penerangan. Padahal kita tahu bahwa masa tersebut, UUD 1945 masih digunakan, karena Indonesia belum masuk pada era sistem pemerintahan parlementer pertama yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir.

Demikian pula pada era sekarang, sebelum pengangkatan Wakil Menteri yang

dipersoalkan Pemohon, jabatan Wakil Menteri pernah diadakan di beberapa kementerian (dulu departemen). Misalnya, Wakil Menteri Luar Negeri, Wakil Menteri Pertanian, Wakil Menteri Pekerjaan Umum, Wakil Menteri Perhubungan, Wakil Menteri Perdagangan, dan Wakil Menteri Perindustrian. Tidak hanya di Indonesia, bahkan di banyak negara di dunia, hingga sekarangpun adalah suatu hal yang normal serta sudah menjadi praktik ketatanegaraan umum tidak bertentangan dengan konstitusi untuk memiliki jabatan Wakil Menteri. Sebagai contoh, di banyak negara terdapat posisi Wakil Menteri Luar Negeri, Wakil Menteri Kehakiman dan lain-lain.

Sejalan dengan posisi Pemerintah, menurut Ramlan Surbakti dan kawan-kawan, memiliki jumlah *political appointees* atau “pejabat politik yang ditunjuk” dalam jumlah yang memadai adalah salah satu dari sekurang-kurangnya delapan kondisi bagi efektifnya pemerintahan presidensial. Tugas para pejabat politik yang ditunjuk tersebut tidak hanya menerjemahkan visi, misi, dan program yang sudah dijanjikan kepada rakyat melalui kampanye Pemilu menjadi RUU APBN dan RUU-Non APBN untuk diperjuangkan menjadi Undang-Undang di DPR, tetapi juga menerjemahkan Undang-Undang yang sudah disepakati dengan DPR menjadi kebijakan operasional untuk kemudian dilaksanakan oleh birokrasi.⁷

Diadakannya jabatan Wakil Menteri menurut Pemerintah adalah upaya untuk lebih mengefektifkan pemerintahan presidensial, terutama dikaitkan dengan berjalannya secara baik visi, misi, dan program yang telah dijanjikan Presiden sewaktu kampanye Pemilu dalam lingkup kementerian masing-masing, tentu saja melalui kerjasama dengan Menteri yang bersangkutan. Secara tegas dapat dikatakan

bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, politik Presiden/Wakil Presiden adalah politik Menteri, dan politik Menteri menjadi keharusan politik Wakil Menteri. Secara teoretis, tidak boleh adalah perbedaan atau pertentangan Presiden/Wakil Presiden, Menteri, dan Wakil Menteri.

Terhadap anggapan Pemohon bahwa pengangkatan wakil menteri akan menyebabkan pemborosan keuangan negara, menurut Pemerintah, anggapan tersebut tidak tepat dan hanya berdasarkan asumsi semata, karena Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan paling memahami kementerian-kementerian mana saja yang membutuhkan penanganan khusus dan membutuhkan Wakil Menteri untuk membantu kementerian tertentu. Selain itu, dalil yang dikemukakan tersebut bukanlah argumen konstitusional, sehingga sudah sepatutnya bila diabaikan.

Terhadap dalil Pemohon bahwa jabatan wakil menteri tidak ada dalam Susunan Organisasi Kementerian, menurut Pemerintah, hal ini disebabkan jabatan Wakil Menteri bukanlah pejabat struktural (yang harus ada) dalam suatu kementerian. Hal ini telah sejalan dengan ketentuan Pasal 10 UU Kementerian Negara yang menyatakan “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu”. Sehingga terdapat beberapa kementerian yang tidak memiliki jabatan Wakil Menteri dan terdapat beberapa kementerian yang memiliki jabatan Wakil Menteri. Terhadap Kementerian yang memiliki jabatan Wakil Menteri, apabila Presiden merasa telah cukup ditangani oleh Menteri saja, maka jabatan wakil menteri dapat saja ditiadakan dan tidak perlu diisi kembali. Hal tersebut terpulang kembali kepada Presiden untuk menilai perlu tidaknya menunjuk dan mengangkat kembali wakil menteri dalam suatu Kementerian.

⁷ Ramlan Surbakti dkk., *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Rajawali Press : Jakarta, 2011, hlm. 16-19.

Terhadap dalil Pemohon bahwa pengangkatan wakil menteri melahirkan konflik kepentingan di organisasi kementerian, menurut Pemerintah, hal tersebut merupakan asumsi Pemohon yang tidak didasarkan pada fakta dan juga bukan merupakan argumen konstitusional. Kendati demikian, Pemerintah perlu menjelaskan bahwa pengangkatan wakil menteri telah ditindaklanjuti dengan pengaturan pembagian tugas antara Menteri dan wakil menteri dengan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Dengan demikian, antara Menteri dan wakil menteri telah terwujud koordinasi, integrasi, dan sinergitas dalam pelaksanaan tugas.

Bahwa latar belakang filosofis mengenai pengaturan jabatan Wakil Menteri adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Menteri untuk meningkatkan kinerja di kementerian, yang pengangkatannya sepenuhnya menjadi hak Presiden. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pengaturan mengenai Wakil Menteri merupakan hak yang melekat pada Presiden. Dalam hal Presiden merasa terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus dalam suatu kementerian maka Presiden "dapat" mengangkat Wakil Menteri. Secara umum tujuan pengangkatan Wakil Menteri antara lain:

- a. Dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna;
- b. Untuk lebih meningkatkan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di beberapa kementerian yang membutuhkan penanganan secara khusus;
- c. Dalam rangka menjamin terwujudnya tujuan dan sasaran tertentu yang hendak dicapai oleh suatu kementerian.

Pengaturan lebih lanjut mengenai tugas Wakil Menteri diatur dalam Pasal 69A, Pasal 69B, dan Pasal 69C Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara yang selengkapannya menyatakan:

Ruang lingkup bidang tugas Wakil Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 A, yaitu:

- a. Membantu Menteri dalam perumusan dan/atau pelaksanaan kebijakan Kementerian; dan
- b. Membantu Menteri dalam mengoordinasikan pencapaian kebijakan strategis lintas unit organisasi eselon I di lingkungan Kementerian.

Rincian tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69A meliputi:

- a. membantu Menteri dalam proses pengambilan keputusan Kementerian;
- b. membantu Menteri dalam melaksanakan program kerja dan kontrak kinerja;
- c. memberikan rekomendasi dan pertimbangan kepada Menteri berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
- d. melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
- e. membantu Menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan Kementerian;
- f. melaksanakan pengendalian reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian;
- g. mewakili Menteri pada acara tertentu dan/atau memimpin rapat sesuai dengan penugasan Menteri;
- h. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri; dan
- I. dalam hal tertentu, Wakil Menteri melaksanakan tugas khusus yang di-

berikan langsung oleh Presiden atau melalui Menteri.

- a. Bidang dan rincian tugas Wakil Menteri yang belum diatur dalam Pasal 69A dan Pasal 69B, diatur lebih lanjut oleh masing-masing Menteri yang bersangkutan.

Berdasarkan penjelasan di atas telah jelas bahwa Wakil Menteri bertugas untuk membantu Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I, telah memasukkan Wakil Menteri sebagai unsur pimpinan dalam kementerian. Sebagai contoh, Pasal 118A yang berbunyi, “*Dalam memimpin Kementerian Pertahanan, Menteri Pertahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 ayat (2) dibantu oleh Wakil Menteri Pertahanan*” sehingga Wakil Menteri dalam struktur kementerian termasuk dalam unsur pimpinan.

B. Implikasi Kedudukan Wakil Menteri Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Pertimbangan MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 17 UUD 1945 hanya menyebutkan menteri-menteri negara, tanpa menyebutkan wakil menteri, maka menurut Mahkamah kalau menteri dapat diangkat oleh Presiden, logikanya bahwa Presiden pun tentu dapat mengangkat wakil menteri. Menurut Mahkamah, UUD 1945 hanya mengatur hal-hal yang pokok sehingga untuk pelaksanaan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi arti berlakunya asas umum di dalam hukum bahwa “*sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan*” dan dimasukkan di dalam Undang-Undang sepanjang

tidak berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau ketentuan-ketentuan lain di dalam UUD 1945. Menurut Mahkamah, baik diatur maupun tidak diatur di dalam Undang-Undang, pengangkatan wakil menteri sebenarnya merupakan bagian dari kewenangan Presiden sehingga, dari sudut substansi, tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam konteks ini. Hal tersebut berarti bahwa bisa saja sesuatu yang tidak disebut secara tegas di dalam UUD 1945 kemudian diatur dalam Undang-Undang, sepanjang hal yang diatur dalam Undang-Undang tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Oleh karena pengangkatan wakil menteri itu boleh dilakukan oleh Presiden, terlepas dari soal diatur atau tidak diatur dalam Undang-Undang, maka mengenai orang yang dapat diangkat sebagai wakil menteri menurut Mahkamah, dapat berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia, bahkan warga negara biasa, sebab Presiden yang mengangkat wakil menteri adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar [vide Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945].

Pasal 10 UU 39 Tahun 2008 yang menyebutkan, “*Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu*”, merupakan ketentuan khusus dari Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang *a quo* yang tidak mencantumkan wakil menteri dalam susunan organisasi Kementerian. Oleh karena Undang-Undang tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud “*beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus*” maka menurut Mahkamah hal tersebut menjadi wewenang Presiden untuk menentukannya sebelum mengangkat wakil menteri. Presiden-lah yang menilai seberapa berat beban kerja sehingga memerlukan pengangkatan wakil menteri. Begitu pula jika beban kerja dianggap sudah tidak memerlukan wakil

menteri, Presiden berwenang juga mem-berhentikan wakil menteri tersebut. Dengan demikian, Pasal 10 UU 39/2008 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mengandung persoalan konstusionalitas. Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon beralasan untuk sebagian.

KESIMPULAN

Ketentuan Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Wakil Menteri menentukan bahwa bertugas untuk membantu Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi arti berlakunya asas umum di dalam hukum bahwa *“sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan”* dan dimasukkan di dalam Undang-Undang sepanjang tidak berpotensi melanggar hak-hak konstusional atau ketentuan-ketentuan lain di dalam UUD 1945.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menentukan bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet adalah tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, sebab menurut Pasal tersebut susunan organisasi kementerian terdiri dari atas unsur: pemimpin yaitu Menteri; pembantu pemimpin yaitu sekretariat jenderal; pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal; pengawas yaitu inspektorat jenderal; pendukung, yaitu badan atau pusat; dan pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila wakil menteri ditetapkan sebagai pejabat karir, sudah tidak ada posisinya dalam susunan organisasi kementerian, sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil, yang berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Sehingga dalam putusan MK menginstruksikan kepada presiden untuk memperbarui Keppres yang lama agar sesuai dengan kewenangan eksekutif dan tidak menimbulkan ketidak pastian hukum.

Daftar Pustaka

Buku-buku

- Asshidiqie, Jimly, 2006, “Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara”, Konstitusi Press & PT Syaamil Cipta Media
- , “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006
- , 2008, “Menuju Negara Hukum yang Demokratis”, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta
- Fajar, Abdul Mukthie, 2006, “Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi”, Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media Yogyakarta 2006, hal 184.
- Firmansyah dkk, 2005, “Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara”, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) cet 1, Jakarta
- Logeman, J.H.A., 1948, “Tentang Teori Suatu Hukum Tata

Negara Positif”, diterjemahkan Makkatutu SH dan Drs. J.C. Pangkerego, dari Judul Asli *Over de Theori van een Stellig Staatsrecht*, Gramedia, Jakarta

Mahfud MD., 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Manan, Bagir, 2007, “Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004”, FH UII, Yogyakarta

Palguna, I Dewa Gede, 2008, “Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State”, *Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta

Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Revisi MKRI 2006

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara

