

BAB III

MENTERI RANGKAP JABATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Larangan Rangkap Jabatan Menteri dalam Peraturan Perundang-Undangan

Kedudukan menteri diatur dalam Bab V UUD 1945, yang menyebutkan bahwa presiden didampingi oleh menteri-menteri yang mengurus bidang pemerintahan tertentu yang diangkat dan dihentikan oleh presiden. Dalam memilih menteri, salah satu persyaratan yang harus dipenuhi seorang menteri didalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 ialah dilarang memangku jabatan lain. Larangan ini sendiri tercantum dalam pasal 23 yaitu, “Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. Pejabat Negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Komisaris atau Direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta;atau
3. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Oleh karena itu, siapapun yang siap menjadi menteri harus siap pula melepas jabatan terdahulu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Menteri mengatur mekanisme pemberhentian menteri berdasarkan Pasal 24, yaitu:

1. Menteri berhenti dari jabatannya jika:
 - a. Meninggal dunia; atau
 - b. Masa jabatan selesai
2. Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena:
 - a. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
 - b. Tidak menjalankan tugas selama 3 bulan secara berturut-turut; dinyatakan bersalah secara sah menurut putusan pengadilan, karena melakukan tindak pidana yang bisa dihukum pidana penjara 5 tahun atau lebih;
 - c. Melanggar larangan rangkap jabatan sesuai dengan Pasal 23; atau alasan lain yang ditentukan Presiden.
 - d. Presiden dapat memberhentikan sementara Menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang bisa dihukum pidana penjara 5 tahun/ lebih

1. Larangan Rangkap Jabatan Menteri Sebagai Pejabat Negara Lainnya Sesuai Dengan Peraturan Perundang-Undangan

Tujuan dari larangan rangkap jabatan di lingkungan kementerian adalah suatu bentuk upaya adanya pembatasan kekuasaan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan maupun yang akhirnya mengarah kepada konflik kepentingan. Larangan rangkap jabatan pada lembaga kementerian dapat dilihat pada pasal 23 huruf (a) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang berbunyi: “ Menteri dilarang rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan” yang berarti seorang menteri yang

merupakan pejabat negara dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya. Maka ketika seorang pejabat negara yang diatur oleh undang-undang disarankan untuk mengundurkan diri terlebih dahulu sebelum menjabat sebagai menteri.

Hingga saat ini belum ada aturan yang mengatur secara pasti siapa saja yang memenuhi syarat sebagai pegawai negeri. Namun Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) kerap dijadikan acuan. Undang-undang ini memberikan gambaran contoh pejabat negara yang dimaksud pada pasal 58 huruf j Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan, yakni:

- a. Presiden dan Wakil Presiden.
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc.
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi.
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial.
- i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi.
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri.
- k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh

1. Gubernur dan wakil gubernur.
- m. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota.
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang

2. Larangan Rangkap Jabatan Menteri Sebagai Komisaris atau Direksi Perusahaan Negara atau Swasta

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan kata komisaris dan direksi yang termuat dalam pasal 1 ayat 6 UU NO 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dijelaskan bahwa komisaris adalah organ perseroan yang melakukan pengawasan secara umum maupun khusus sesuai dengan anggaran dasar juga serta memberikan nasehat kepada direksi. Sedangkan terkait direksi diterangkan juga dalam pasal 1 ayat 5 bahwa direksi adalah orang yang mengurus dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya usaha perusahaan. Mereka bekerja menjalankan tujuan demi kepentingan perusahaan, serta mewakili perusahaan dalam berbagai urusan, baik di dalam maupun di luar pengadilan, sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar.

Dapat disimpulkan bahwa Komisaris dan Direksi merupakan suatu jabatan penting dalam suatu perusahaan yang bertugas sebagai pengawas, penasehat dan bertanggung jawab penuh kepada perusahaan. Dilihat dari bunyi Pasal 23 huruf b yang melarang menteri merangkap jabatan sebagai komisaris atau direksi pada badan usaha milik negara atau swasta, Undang-Undang Menteri tersebut dalam sejarahnya dibuat dengan tujuan untuk menghindari rangkap jabatan seperti pada masa pembentukan kementerian sebelumnya. Pelarangan pengangkatan menteri yang merangkap jabatan sebagai komisaris dan direktur merupakan tindakan yang sangat tepat. Sebab, kedudukan komisaris dan direksi dalam suatu perusahaan

rentan terhadap konflik kepentingan. Ada kekhawatiran hubungan jabatan ini akan berujung pada penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang menteri. Menteri adalah pejabat yang menjalankan pemerintahan dan melaksanakan program-programnya. Munculnya konflik kepentingan membuat posisi menteri tidak optimal dan kepentingan masyarakat harus didahulukan.

3. Larangan Jabatan Menteri sebagai Pimpinan Organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Larangan terhadap rangkap jabatan oleh pimpinan organisasi yang di dana dengan menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah, jika dicermati memiliki makna organisasi yang dibiayai atau mendapatkan suntikan anggaran dari APBN/APBD maka partai politik merupakan salah satunya, pada Undang-Undang memang tidak dikatakan langsung bahwa seorang menteri dilarang merangkap jabatan sebagai ketua partai politik. Namun, dapat dilihat dari pasal 34 UU NO. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 terkait Partai Politik menyebutkan bahwa keuangan partai politik berasal dari:

- a. Iuran tiap anggota;
- b. Sumbangan yang diperolah secara sah berdasar hukum
- c. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) /Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Pada huruf (c) disebutkan APBN/APBD menjadi salah satu sumber pendanaan partai politik. Hal ini menunjukkan dengan jelas bahwa partai politik mendapat dukungan finansial dari negara/daerah. Maka jika dikaitkan dengan pasal 23 Undang-Undang Kementerian Negara, ketua organisasi yang

bersangkutan, dapat dikatakan termasuk rangkap jabatan sesuai dengan pasal tersebut karena sumber keuangannya berasal dari negara/daerah.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 pasal 23, tidak mencakup partai politik saja namun organisasi lain misalnya organisasi induk olahraga. Sebab, menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Keolahragaan mencabut UU Nomor 3 tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, disebutkan dalam pasal 36 bahwasanya Pemerintah pusat memberikan dana kepada organisasi induk cabang olahraga melalui anggaran pendapatan dan belanja negara, asalkan cabang olahraga tersebut tercantum dalam Desain Besar Olahraga Nasional. Selain itu, pemerintah daerah juga dapat memberikan bantuan kepada organisasi induk cabang olahraga yang termasuk dalam Desain Besar Olahraga Daerah, melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah. Kemudian didalam Bab XI tentang Pendanaan Keolahragaan disebutkan pada pasal 75 yang betuliskan :

- a. Pembiayaan pelaksanaan kegiatan olahraga adalah tanggung jawab bersama yang melibatkan pemerintah pusat , pemerintah daerah, pihak swasta, serta masyarakat.
- b. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran keolahragaan melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah

Pasal 76 menyebutkan bahwa dana untuk kegiatan olahraga bisa datang dari berbagai cara, antara lain :

- a. Dana yang diberikan oleh pemerintah pusat ;
- b. Dana yang diberikan oleh pemerintah provinsi;

- c. Dana yang diberikan oleh pemerintah kabupaten atau kota;
- d. Bantuan dari masyarakat umum ;
- e. Kerja sama dengan berbagai pihak;
- f. Donasi atau bantuan dari perusahaan;
- g. Hasil dari usaha atau industri olahraga; dan/atau
- h. Sumber pendanaan lainnya yang sah dan tidak terikat, selama sesuai dengan aturan yang berlaku.

Pembentukan kementerian negara dimaksudkan untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial yang lebih baik dan efisien, dengan perhatian khusus pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Secara umum, tugas menteri adalah membantu presiden dalam menjalankan dan mengurus pemerintahan, termasuk melakukan tugas-tugas tertentu sesuai dengan aturan dalam konstitusi¹

Untuk mencapai tujuan pembangunan, masalah rangkap jabatan bagi menteri harus diperhatikan . Menteri tidak boleh menduduki jabatan lain sebagai pejabat negara, menjadi komisaris atau direktur di perusahaan, atau memimpin organisasi yang mendapat dana dari anggaran pendapatan dan belanja negara maupun daerah. Bahkan, seorang menteri sejatinya harus melepaskan jabatan lain termasuk jabatan di partai politik ketika terpilih menjadi menteri. Hal ini

¹ Tria Noviantika, M. Shofwan Taufiq, "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara," *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 5 No. 1 (Januari 2021): 4, <https://ojs.ummetro.ac.id/index.php/law/article/view/1496>.

bertujuan agar menteri dapat mengelola kerjaannya secara profesional serta lebih fokus pada tugas pokok dan fungsi dengan tanggung jawab yang lebih tinggi.²

B. Prinsip Good Governance dalam Menjalankan Pemerintahan

Melihat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005–2025 menyatakan bahwa untuk meningkatkan kualitas para aparatur, diperlukan reformasi dalam sistem pemerintahan. Tujuan dari langkah ini adalah agar para aparatur dapat bekerja dengan lebih profesional dan mampu menciptakan pemerintahan yang baik, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Mendorong reformasi birokrasi tidak lepas dari masih banyaknya opini masyarakat yang mempunyai persepsi negatif terhadap kinerja birokrasi seperti buruknya kualitas pelayanan masyarakat, praktik korupsi, dan rendahnya profesionalisme, sehingga secara langsung berujung pada rendahnya kepercayaan masyarakat dan membuat mereka enggan berpartisipasi atau kurang mau berurusan dengan birokrasi. Padahal, birokrat (pengelola negara) mempunyai peranan yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan negara. Jika kita berbicara tentang birokrasi yang ideal dan berjalan secara rasional, maka hal penting yang harus diperhatikan adalah para pejabat harus bekerja dengan profesional. Mereka tidak boleh menggunakan jabatan mereka untuk keuntungan pribadi, kelompok, atau keluarganya. Selain itu,

² Christin Nathania Liu, “Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia,” *Lex Privatum* Vol. 10 No. 5 (September 2022): 2, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/42825>.

para pejabat juga harus bebas dari tekanan atau pengaruh politik agar bisa berhasil dengan benar dan adil.³

Akuntabilitas dan transparansi merupakan inti dari tata pemerintahan yang baik. Akuntabilitas kinerja menekankan tanggung jawab untuk menggunakan sumber daya milik rakyat dengan cara yang ekonomis, efisien, dan efektif agar dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Hal ini terjadi ketika seseorang, pemimpin atau pejabat publik menyadari bahwa tindakannya mempunyai dampak terhadap orang lain maupun masyarakat, dan oleh karena itu merasa berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan keputusan dan kinerjanya kepada masyarakat yang menerima dampak dari pelayanan mereka

Sebagai salah satu pilar utama negara modern, tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menjadi semakin penting dalam memberikan legitimasi kepada lembaga-lembaga publik. Segala tindakan yang diambil pemerintah Indonesia harus mendapat pengakuan dari rakyat dan diatur secara resmi dengan peraturan tertulis.

Asas legalitas berarti berusaha menciptakan keseimbangan yang selaras secara keseluruhan antara pemahaman tentang kedaulatan hukum dan pemahaman tentang kedaulatan rakyat, yang didasarkan pada prinsip-prinsip kesatuan yang merupakan dasar penting dalam mengelola negara.⁴ Menurut asas legalitas, pemerintah hanya dapat mengambil tindakan hukum apabila hal tersebut sah atau berdasarkan undang-undang yang mencerminkan atau mewakili kehendak

³ May Lim Charity, “The Irony of Multiple Position Practices in the Indonesian State Administration System,” 3.

⁴ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih* (Yogyakarta: UII Pres Yogyakarta, 2006). 181.

masyarakat. Segala tindakan pemerintah di negara demokrasi wajib mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari rakyat, hal ini sudah ditetapkan secara resmi dalam peraturan undang-undang.

Ridwan HR mengartikan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai asas umum yang dijadikan landasan dan memastikan tata cara penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sopan, adil, terhormat, bebas dari penipuan, pelanggaran peraturan, penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.

Fungsi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Bagi administrasi negara/pemerintah, AAUPB berperan sebagai panduan untuk memahami dan menerapkan aturan yang masih kurang jelas, serta mencegah adanya tindakan yang tidak benar dalam menjalankan tugas administrasi negara.
2. Berfungsi sebagai dasar gugatan bagi masyarakat yang mencari keadilan.
3. Bagi para hakim di Pengadilan Tata Usaha Negara, AAUPB berfungsi sebagai acuan dalam menyalakan, menguji, dan membantalkan keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat atau lembaga pemerintah
4. Dalam ranah legislatif, AAUPB dapat digunakan dalam perancangan undang-undang.⁵

Menurut Clinth Le Roy, konsep Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) mencakup beberapa prinsip seperti kepastian hukum,

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. ke-6 (Jakarta: Rajawali pers, 2011), 239.

keseimbangan, kehati-hatian dalam mengambil tindakan, kewajiban memberikan alasan untuk setiap keputusan, larangan menyalahgunakan kekuasaan, perlakuan yang sama dalam membuat keputusan, kejujuran dalam proses, keadilan, menghormati harapan masyarakat yang wajar, memperbaiki hasil keputusan yang tidak sah, serta menghargai kehidupan pribadi. Koentjoro juga menambahkan dua prinsip tambahan, yaitu asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁶

Perilaku sewenang-wenang pada dasarnya adalah tindakan yang tidak didasarkan pada aturan hukum atau Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Untuk mengetahui apakah seorang pejabat administratif atau proses birokrasi menyalahgunakan wewenangnya dengan memeriksa apakah tindakan tersebut bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan. Jika tindakan itu tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan, maka tindakan tersebut dianggap menyalahgunaan kekuasaan atau wewenang.⁷

Penerapan asas hukum di lapangan hukum pemerintahan penting dilakukan dalam rangka mengontrol aparatur pemerintah yang mempunyai wewenang khusus dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).⁸ Ketika suatu negara melakukan upaya yang konsisten dalam menegakkan hukum yang ada, maka negara tersebut juga dapat

⁶ Muhammad Azhar, “Relevansi Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara,” *Notarius* Vol 8 No. 2 (2015), <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/10260>.

⁷ Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, 182.

⁸ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom* (Bandung: Revika Aditama, 2012), 124.

dikatakan telah berupaya untuk menegakkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia, pemerintah telah menyusun program mewujudkan pemerintahan yang baik dengan 5 tujuan utama, yaitu:

1. Semakin berkurangnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di kalangan pejabat dimulai dari jajaran atas sampai pada jajaran bawah.
2. Terbentuknya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan Pemerintah yang efisien, efektif, dan profesional serta transparan dan akuntabel.
3. Dihapuskannya peraturan dan praktik yang memberi ruang bagi perilaku diskriminatif terhadap masyarakat.
4. Meningkatnya semangat partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan.
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah.⁹

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) adalah pedoman yang digunakan agar pemerintah bekerja dengan baik, adil, dan tidak sembarangan. Prinsip ini membantu mencegah pihak berkuasa melakukan tindakan yang tidak tepat dan melanggar aturan.¹⁰ Saat memberikan layanan kepada rakyat, pemerintah harus berpikir adil tanpa membeda-bedakan siapa pun, serta menjadikan AAUPB sebagai dasar dalam setiap keputusan yang diambil.

⁹ Bappenas, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Kepemerintahan Yang Baik* (Jakarta, 2014), 15.

¹⁰ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, 247.

Masyarakat juga dapat memanfaatkan prinsip ini untuk memahami hak dan tugas mereka agar tidak terjadi kesalahpahaman atau konflik dengan pemerintah.¹¹

Adanya pejabat yang menjabat lebih dari satu jabatan dapat menyebabkan munculnya konflik kepentingan dan membuka jalan bagi tindakan korupsi, karena seseorang yang memiliki dua jabatan dapat memanfaatkan wewenangnya dengan cara yang tidak benar.

Oleh karena itu, para pejabat pemerintah harus mampu membagi tugas dan tanggung jawab secara jelas agar tujuan membentuk pemerintahan yang transparan dan baik dapat tercapai dengan baik.¹²

¹¹ Solechan, “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik,” *Administrative Law & Governance Journal*, Vo. 2 No. 2 (20191): 541–57.

¹² “Pusat Edukasi Antikorupsi, Hubungan antara Gratifikasi dan Konflik Kepentingan,” 2014, <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20220513-hubungan-antara-gratifikasi-dan-konflik-kepentingan>.