

BAB IV

SEJARAH MENTERI RANGKAP JABATAN SERTA DAMPAKNYA

TERHADAP EFEKTIVITAS KERJA

A. Latar Belakang Fenomena Rangkap Jabatan Menteri

1. Sejarah Awal Mula Rangkap Jabatan Menteri

Rangkap jabatan oleh menteri merujuk pada kondisi ketika seorang menteri dalam kabinet juga menjabat pada posisi lain di luar tugasnya sebagai pembantu presiden. Posisi rangkap ini bisa berupa jabatan struktural di partai politik, komisaris di Badan Usaha Milik Negara, organisasi masyarakat, atau lembaga lainnya.

Awal mula rangkap jabatan menteri terjadi setelah Proklamasi, dan struktur kabinet banyak diwarnai peleburan peran kelembagaan dan politik negara; menteri juga sering menjabat sebagai pengurus partai atau badan perjuangan. Contohnya, beberapa anggota kabinet Dwikora berpartisipasi dalam partai-partai nasionalis dan religius sekaligus melakukan aktivitas politik dan fungsi eksekutif. Konflik kepentingan relatif sulit dihindari dalam praktik ini karena belum diatur dengan baik.

Era Orde Lama adalah periode pemerintahan Presiden Soekarno, yang berlangsung dari kemerdekaan hingga awal tahun 1966. Ciri-ciri utama periode ini, yakni:

- a. Sistem pemerintahan parlementer (1945–1959) presiden, perdana menteri, dan menteri-menteri memegang kekuasaan eksekutif.

- b. Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, Indonesia kembali kepada pemerintahan presidensial. tetapi, Presiden Soekarno tetap memegang semuakekuasaan (sentralisasi)

Situasi seperti ini menunjukkan bahwa banyak menteri yang melakukan dua pekerjaan sekaligus di bidang eksekutif, partai politik, lembaga negara, dan bahkan sektor ekonomi. Contoh kasus utamanya adalah Ir. Djuanda Kartawidjaja yang pada tahun 1946 menjabat rangkap sebagai Kepala Djawatan Kereta Api RI dan Menteri Muda Perhubungan di Kabinet Syahrir II. Rangkap jabatan ini diberikan sebagai pengakuan atas keahliannya di bidang manajemen perkeretaapian pasca-kolonial.¹

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Djuanda kembali ditunjuk sebagai Menteri Pertama (Perdana Menteri) dan Menteri Keuangan. Praktik rangkap jabatan ini dianggap sah karena belum ada aturan yang membatasi jabatan ganda pada saat itu. Hal ini juga dikarenakan Djuanda dianggap mahir dalam teknologi.²

Banyak menteri dari partai-partai besar seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Nahdlatul Ulama (NU), Partai Solidaritas Indonesia (PSI), dan Partai Komunis Indonesia (PKI), tetap aktif di partai saat menjabat menteri. Contohnya:

¹ Ade Bagus Setyawan, “Djuanda Kartawidjaya: Dari Menteri Hingga Perdana Menteri 1946-1959,” *Jurnal Pendidikan Sejarah* Vol. 5 No. 2 (t.t.): 278, <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatara/article/view/18876>.

² Djuanda Kartawidjaja, “Wikipedia Bahasa Indonesia,” diakses 6 Oktober 2025, t.t., https://id.wikipedia.org/wiki/Djoeanda_Kartawidjaja.

- a. Mohammad Roem (Masyumi): Ia adalah tokoh penting di partainya dan pernah menjabat beberapa kali sebagai menteri, termasuk Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri, serta Wakil Perdana Menteri.
- b. Idham Chalid (NU): Ia merupakan Ketua Umum Pengurus Besar Nahdhatul Ulama dari tahun 1956 hingga 1984 dan pernah menjabat Wakil Perdana Menteri di dua kabinet.³

Pada masa Orde Lama, praktik rangkap jabatan marak terjadi karena beberapa faktor. Setelah kemerdekaan, pemerintah menghadapi keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten dan profesional, sebab banyak tenaga ahli sebelumnya yang ditahan atau dipulangkan, sehingga jabatan publik sering diisi oleh pegawai yang belum optimal kemampuannya. Hal ini diperparah dengan lemahnya sistem merit, di mana penunjukan pejabat lebih didasarkan pada loyalitas politik dan kedekatan personal ketimbang keahlian, mencerminkan adanya politisasi birokrasi yang kental.⁴ Selain itu, sentralisasi kekuasaan di bawah kepemimpinan Presiden Soekarno pada masa Demokrasi Terpimpin membuat pengangkatan dan pemakzulan pejabat sepenuhnya berada di tangan pemerintah pusat.⁵ Praktik ini juga didukung oleh budaya patrimonialisme dan feodalisme birokrasi, di mana jabatan publik seringkali menjadi bentuk "balas

³ Darmawan Rahmadi, Khairul Tri Anjani, & Yeni Handayani, "Nahdhatul Ulama: Politik Kebangsaan Pada Masa Dr. Kh. Idham Chalid (1956-1984)," *Adz-Zikr: Jurnal Pendidikan Agama Islam* Vol. 6, No. 2 (Desember 2021): 32, <https://doi.org/10.55307/adzzikr.v6i2.107>.

⁴ Wayu Eko Yudiatmaja, "Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia," *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Oktober 2018, 18, <https://doi.org/10.31629/juan.v3i1.662>.

⁵ La Ode Muhammin, "Menakar Model Pemakzulan Kepala Daerah di Era Orde Lama dan Kaitannya dengan Karakter Negara Kesatuan, Perspektif Hukum" Vol. 21 No.1 (Mei 2021), <https://doi.org/135>.

budi" bagi para pendukung politik⁶, mengikis independensi dan profesionalisme birokrasi.⁷

Pada masa Orde Lama, praktik rangkap jabatan menimbulkan beberapa dampak negatif signifikan. Pertama, terjadi konflik kepentingan yang merugikan negara. Pejabat yang memegang jabatan ganda, baik di pemerintahan maupun partai politik, berisiko mengutamakan kepentingan pribadi atau kelompok di atas kepentingan publik, yang dapat memengaruhi netralitas dan kualitas keputusan mereka.⁸ Kedua, rangkap jabatan menyebabkan sentralisasi kekuasaan berlebihan di tangan presiden dan elit politik tertentu, sehingga berpotensi memicu penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, dan nepotisme. Ketiga, efektivitas pemerintahan menurun karena pejabat yang merangkap jabatan tidak dapat fokus pada satu bidang kerja, yang mengakibatkan penurunan kualitas layanan, produktivitas, dan akuntabilitas, serta meningkatkan risiko kesalahan dalam pengambilan keputusan.⁹

Di era Orde Lama, rangkap jabatan menteri menjadi hal yang umum dan dianggap sah karena belum adanya undang-undang yang melarang. Praktik ini, terutama setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, bertujuan untuk memperkuat kontrol

⁶ M. Rizal, "Mengukir Wajah Birokrat Indonesia (Bagian 2): Identitas Birokrat di Era Orde Lama dan Orde Baru, Refleksi Birokrasi," 25 Juni 2025, https://birokratmenulis.org/mengukir-wajah-birokrat-indonesia-bagian-2-identitas-birokrat-di-era-orde-lama-dan-orde-baru/?utm_source.

⁷ Ahmad Fauzan, "Hubungan Birokrasi dan Politik di Indonesia Masa Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi, Civic Education," 25 Juni 2025, https://fauzanfazafazel.blogspot.com/2013/04/hubungan-birokrasi-dan-politik-di.html?utm_source.

⁸ Sri Damayanti,dkk, "Ketika Kekuasaan Melawan Batas (Polemik Sosial Politik dalam Larangan Menteri Rangkap Jabatan), Hukum Dinamika Ekselensia" Volume 07, No. 1 (Maret 2025): 174.

⁹ Shofanisa Alifia Zahra M. Firmansyah, "Analisis Penerapan Manajemen Rangkap Jabatan terhadap Kinerja Karyawan di PT Karya Anugerah Medika Kabupaten Tangerang, Banten," *Jurnal Manajemen dan Ekonomi Kreatif* Vol.2, No.3 (Juli 2024): 10.

politik dan meningkatkan efisiensi dalam pengambilan keputusan, khususnya saat darurat. Banyak menteri yang juga memimpin partai politik, mencerminkan kuatnya pengaruh partai dalam pemerintahan. Meskipun rangkap jabatan ini dianggap normal pada masanya, kini praktik tersebut dipandang sebagai kelemahan tata kelola pemerintahan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan, yang kemudian mendorong adanya reformasi sistem di kemudian hari.

Rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto sangat sentralistik dan kekuasaan sangat terpusat di tangan eksekutif, khususnya presiden. Untuk mempertahankan kekuasaan tersebut, Soeharto menggunakan tiga instrumen utama: militer, partai politik Golongan Karya (Golkar), serta birokrasi dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hal ini menyebabkan maraknya praktik rangkap jabatan di kalangan menteri. Salah satu bentuknya adalah melalui konsep Dwi Fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), yang memungkinkan perwira militer aktif menduduki jabatan strategis dalam pemerintahan.¹⁰ Contohnya dari praktik ini adalah Jenderal L.B. Moerdani dan Jenderal Maraden Panggabean, yang keduanya pernah menjabat ganda sebagai Panglima ABRI dan Menteri Pertahanan dan Keamanan.¹¹ Praktik ini secara langsung memperkuat

¹⁰ Anwar, “Dwi Fungsi ABRI: Melacak Sejarah Keterlibatan ABRI dalam Kehidupan Sosial Politik dan Perekonomian Indonesia,” *ADABIYA* Volume 20 No. 1 (Februari 2018): 24.

¹¹ “Kementerian Pertahanan Republik Indonesia,” 25 Juni 2025, https://www.kemhan.go.id/sejarah?utm_source.

dominasi militer dalam pemerintahan dan merupakan salah satu ciri khas utama dari rezim Soeharto.¹²

Di era Orde Baru, rangkap jabatan menteri menjadi fenomena umum yang mencerminkan kaburnya batas antara kekuasaan politik, pemerintahan, dan sektor negara. Misalnya, Menteri Penerangan Harmoko juga menjabat sebagai Ketua Umum Partai Golongan Karya (Golkar), yang memberinya kontrol penuh atas media massa untuk kepentingan rezim sekaligus bertanggung jawab atas kemenangan politik Golkar, menunjukkan konflik kepentingan yang jelas antara jabatan eksekutif dan partisan.¹³ Hal ini serupa dengan B.J. Habibie, yang selama 20 tahun merangkap jabatan sebagai Menteri Riset dan Teknologi, Kepala Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), dan Direktur Utama Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN), yang memungkinkannya mengendalikan penuh sektor riset dan teknologi negara, meskipun praktik tersebut menimbulkan potensi konflik kepentingan dan pemusatan kekuasaan pada satu individu.¹⁴

Fenomena ini secara keseluruhan memperlihatkan bahwa jabatan menteri saat itu sangat terkait erat dengan kepentingan partai dan penguatan kekuasaan politik, serta kurangnya profesionalisme dan pemisahan kekuasaan yang sehat.

Selama era Orde Baru, praktik rangkap jabatan merupakan strategi sistemik untuk memusatkan kekuasaan di tangan presiden Soeharto, yang

¹² “Wikipedia,” 25 Juni 2025, https://www.antaranews.com/interaktif/kisahkabinet/Kabinet_Pembangunan_II.html.

¹³ Ghina Siti Rahma, dkk, “Kedudukan dan Peranan Harmoko Pada Masa Orde Baru, 1983-1999: Dari Menteri Penerangan hingga Ketua Parlemen di Indonesia,” *Jurnal Kajian Sejarah & Pendidikan Sejarah* Volume 8, Nomor 2, (September 2020): 142.

¹⁴ BJ Habibie, “Pengaruh dan Kontribusi dalam Bidang Teknologi dan Inovasi,” *Tambnas*, 30 April 2023, https://www.tambnas.com/2023/04/bj-habibie-pengaruh-dan-kontribusi.html?utm_source=.

mengendalikan militer, partai politik Golkar, dan lembaga ekonomi negara. Kondisi ini menyebabkan konflik kepentingan yang serius, melemahkan akuntabilitas, dan menghambat efisiensi pemerintahan. Karena tidak adanya undang-undang yang melarangnya secara eksplisit dan kekuasaan legislatif serta yudikatif yang tidak independen, rangkap jabatan dianggap wajar. Praktik ini baru mulai diperbaiki setelah era Reformasi 1998, seiring dengan tuntutan untuk menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Era Reformasi (1998–2008), meskipun Indonesia beralih dari otoritarianisme ke demokrasi, fenomena rangkap jabatan menteri, khususnya di partai politik, masih umum terjadi. Hal ini disebabkan oleh celah regulasi karena belum adanya undang-undang yang secara tegas melarangnya hingga disahkannya UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.¹⁵ Selain itu, rangkap jabatan juga didorong oleh kebutuhan koalisi pemerintahan untuk membagikan kekuasaan, meskipun praktik ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan antara tugas negara dan agenda partai, yang pada akhirnya dapat mengurangi efisiensi pemerintahan dan memicu kritik dari masyarakat.¹⁶

Rangkap jabatan oleh menteri merupakan praktik yang umum di era Orde Baru dan awal Reformasi sebagai cara untuk memperkuat jaringan politik dan ekonomi. Meskipun memasuki era Reformasi ada dorongan kuat untuk profesionalisme birokrat dan pemisahan fungsi antara eksekutif, partai politik, dan

¹⁵ Moh. Baris Siregar,dkk, “Analisis Larangan Rangkap Jabatan Menteri yang Berasal dari Unsur Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *ILREJ* Vol.1, No. 1, (Maret 2021): 89.

¹⁶ Dita Rosalia Arini, “Pengaturan terhadap Rangkap Jabatan sebagai Menteri sekaligus Pemimpin Daerah dalam Pandangan Politik Hukum Indonesia” Volume 3, Nomor 2 (Mei 2022): 80.

bisnis guna mencegah Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), belum ada landasan hukum yang tegas untuk melarangnya hingga diterbitkannya Pasal 23 UU. No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini menjadi tonggak penting yang pertama kali memberikan dasar hukum untuk membatasi rangkap jabatan menteri, terutama yang terkait dengan jabatan struktural di partai politik dan komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN), guna memastikan menteri dapat fokus sepenuhnya pada tugas pemerintahan.

2. Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri

Sistem pemerintahan Indonesia berupa sistem presidensial, di mana presiden bertindak sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memiliki wewenang tertinggi dalam bidang eksekutif. Pasal 17 UUD 1945 menegaskan presiden didampingi oleh para menteri, yang mana para menteri ini diangkat dan diberhentikan langsung oleh presiden untuk mengurus berbagai urusan pemerintahan. Kekuatan presiden atau kewenangan khusus dalam menentukan susunan kabinet tanpa memerlukan persetujuan lembaga lain disebut sebagai hak prerogatif, namun hak prerogatif ini bukanlah kekuatan yang bisa digunakan tanpa batasan (*absolute power*), dalam sistem negara hukum (rechtsstaat) setiap tindakan yang dilakukan oleh penguasa harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan atau dalam artian hak prerogatif ini tetap dibatasi oleh aturan hukum.

Perihal pengangkatan menteri, hak prerogatif presiden diimbangi oleh ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang juga menentukan tata cara dan batasan perilaku para

menteri setelah dilantik, termasuk larangan menjabat lebih dari satu jabatan. Pembatasan terhadap hak prerogatif presiden secara jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Pasal 23 menyatakan bahwa “Menteri dilarang memegang lebih dari satu jabatan, yaitu :

- a. Sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundangan;
- b. Komisaris atau direktur di perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. Ketua organisasi yang dibiayai anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta / atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”

Larangan ini bertujuan untuk mencegah adanya konflik kepentingan, menjamin bahwa menteri bekerja secara profesional, dan menjaga efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan. Dengan demikian, jika seorang menteri tetap menjabat posisi tambahan, maka secara hukum ia telah melanggar undang-undang tersebut .

Menteri rangkap jabatan harus bertanggung jawab secara langsung karena tindakan tersebut melanggar ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Tindakan rangkap jabatan ini menunjukkan ketidakteraturan terhadap prinsip profesionalitas, ketaatan pada hukum, serta standar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Karena melanggar aturan pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, menteri yang bersangkutan bisa dikenai sanksi berupa pemecatan dari jabatan menteri oleh

Presiden, penghapusan jabatan ganda yang dipegang, serta sanksi administratif dan sanksi etika sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di sisi lain, dengan hak prerogatif dalam pengangkatan menteri, Presiden sebagai penanggung jawab utama wajib memastikan bahwa semua kebijakan dan tindakan yang dilakukan menteri sesuai dengan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, jika Presiden membiarkan praktik menteri yang menjabat dalam dua jabatan sekaligus, hal ini bisa dianggap sebagai kesalahan Presiden dalam menjalankan tugas konstitutionanya, terutama dalam menegakkan hukum dan memastikan pemerintahan berjalan teratur sesuai dengan prinsip negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Secara hukum positif, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak memberikan sanksi pidana secara langsung kepada Presiden jika terjadi pelanggaran terkait jabatan rangkap sebagai menteri. Meskipun demikian, mekanisme pertanggungjawaban Presiden tetap diatur dengan jelas dalam konstitusi. Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dihentikan selama masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, jika ada bukti kuat bahwa mereka melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tidak pidana berat lainnya atau perbuatan tidak dapat diterima. Dalam situasi ini, jika Presiden membiarkan menteri melakukan pelanggaran undang-undang secara sistematis, tindakan tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum atau pelanggaran dalam menjalankan tugas sesuai konstitusi. Namun evaluasi seperti ini tidak bisa

dilakukan sendiri-sendiri, melainkan harus melalui proses resmi dalam sistem ketatanegaraan. Prosesnya dimulai dari permintaan di Dewan Perwakilan Rakyat, dilanjutkan dengan pemeriksaan oleh Mahkamah Konstitusi, dan akhirnya diambil keputusan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain itu, Presiden juga dapat mengalami sanksi politik dan moral, seperti kritik dari masyarakat, tekanan politik, serta penurunan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, yang dalam praktik demokrasi memiliki pengaruh besar terhadap kelangsungan pemerintahan.

B. Dampak Rangkap Jabatan Menteri Kabinet Indonesia Maju dalam Efektivitas Kerja

1. Rangkap Jabatan Era Kabinet Indonesia Maju menurut Pasal UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Fenomena rangkap jabatan menteri di Kabinet Indonesia Maju menjadi sorotan akademisi dan masyarakat karena menimbulkan kekhawatiran akan adanya konflik kepentingan, penurunan efisiensi, dan pelanggaran prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk mengevaluasi legalitas dan etika dari praktik ini, Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menjadi acuan utama. Pasal ini secara spesifik mengatur larangan bagi menteri untuk merangkap jabatan tertentu.

"Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, komisaris atau direksi pada perusahaan negara maupun swasta, atau pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah."

Tujuan utama dari pelarangan rangkap jabatan bagi menteri adalah untuk memastikan fokus dan optimalisasi kinerja menteri dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Seorang menteri memiliki tanggung jawab yang besar terhadap kementerian yang dipimpinnya, yang mencakup perumusan kebijakan, koordinasi, dan pelaksanaan program.

- a. Menteri yang Merangkap Jabatan sebagai Komisaris maupun Direktur pada Perusahaan Negara atau Swasta

Menteri rangkap jabatan sebagai komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Terdapat menteri di Kabinet Indonesia Maju yang juga menjabat sebagai Komisaris Utama atau anggota Dewan Komisaris di perusahaan BUMN. Posisi ini merupakan bagian dari struktur pengawas dalam perusahaan-perusahaan milik negara. Alasan Umum yang Dikemukakan: Dari sudut pandang pemerintah, penunjukan menteri sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) / Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) biasanya didasari oleh beberapa pertimbangan:

- 1) Kerja Sama Kebijakan dan Program: Diinginkan adanya kerja sama yang lebih baik antara kementerian pembuat kebijakan dengan pelaksana di lapangan oleh perusahaan BUMN. Dengan menteri bertindak sebagai komisaris, proses penyelarasan program pemerintah dengan kegiatan BUMN bisa semakin cepat.¹⁷

¹⁷ Firdaus Baderi, “Transparansi Komisaris BUMN, Harian Ekonomi Neraca,” 2 September 2025, https://www.neraca.co.id/article/221818/transparansi-komisaris-bumn?utm_source.

- 2) Pengawasan Langsung dan Peningkatan Akuntabilitas: Menunjuk menteri dianggap bisa membuat pengawasan terhadap kinerja perusahaan BUMN lebih ketat, terutama untuk proyek penting nasional atau perusahaan BUMN yang menghadapi masalah. Harapannya, hal ini bisa mencegah kesalahan dan memastikan adanya tanggung jawab yang jelas.¹⁸
- 3) Percepatan Pengambilan Keputusan: Dengan adanya menteri dalam tim komisaris, proses pengambilan keputusan bisa lebih cepat, terutama untuk proyek yang membutuhkan persetujuan atau bantuan dari kementerian terkait.¹⁹
- 4) Penugasan Khusus yang Lebih Efektif: BUMN biasanya diberi tugas khusus oleh pemerintah, seperti Public Service Obligation (PSO). Keberadaan menteri di jajaran komisaris diharapkan bisa memastikan tugas-tugas tersebut dijalankan sesuai petunjuk pemerintah dan selaras dengan kebijakan nasional.²⁰
- 5) Penempatan pejabat pemerintah aktif, seperti menteri, sebagai komisaris perusahaan milik negara yang sifatnya *ex officio* (melekat pada jabatan) sering didasari alasan efisiensi dalam

¹⁸ Media Transisi Indonesia Energika. Id, *Pejabat Kementerian Jadi Komisaris BUMN, Erick Thohir Tegaskan Transparansi dan Sinergi Program Pemerintah*, diakses pada 2 September 2025 <https://energika.id/detail/72732/pejabat-kementerian-jadi-komisaris-bumn-erick-thohir-tegaskan-transparansi-dan-sinergi-program-pemerintah?>

¹⁹ Mutia F Trimaharani, *Menteri Trenggono Jamin Pembuatan Regulasi Sektor KP Utamakan Ekologi*, Monitorday, diakses pada 2 September 2025, <https://monitorday.com/menteri-trenggono-jamin-pembuatan-regulasi-sektor-kp-utamakan-ekologi/>

²⁰ M Fatir Nizar, *Problem Moral dan Mekanisme Penunjukan Komisaris BUMN Perspektif Etika Administrasi*, skripsi Universitas Gadjah Mada, 2022, hal 1, diakses pada 2 September 2025 <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/219908>

birokrasi dan kemudahan pengawasan langsung. Penafsiran pemerintah, yang menyebutnya bukan rangkap jabatan baru, memungkinkan hal ini terjadi. Namun, cara ini bisa menimbulkan risiko konflik kepentingan dan berpotensi merusak prinsip tata kelola perusahaan yang baik, terutama dalam hal kemandirian pengawasan.

- b. Menteri yang Merangkap Jabatan sebagai Pimpinan Organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah
- Menteri rangkap jabatan di Partai Politik

Beberapa menteri dalam Kabinet Indonesia Maju ternyata juga menjabat sebagai Ketua Umum, Sekretaris Jenderal, atau anggota Dewan Pimpinan Pusat (DPP) dari partai politik yang tergabung dalam koalisi pemerintahan.

Latar Belakang Politik dari Fenomena Ini:

- 1) Stabilitas Koalisi Politik: Penunjukan para kader partai sebagai menteri, serta izin mereka tetap berada di struktur partai, biasanya menjadi bagian dari proses negosiasi dan memperkuat kekuatan politik. Tujuannya adalah memastikan koalisi tetap stabil dan mendapatkan dukungan politik di parlemen.²¹
- 2) Representasi Kekuatan Politik: Menteri yang menjabat di partai bisa menjadi penghubung antara pemerintah dan partai politiknya. Mereka membantu menyampaikan aspirasi partai ke kebijakan

²¹ Muhammad Haqiqi,dkk. *Meritokrasi dan pengaruh Politik dalam Jabatan di Kementerian: Studi Analisis Kementerian Kabinet Merah Putih 2024-2029*, Jurnal APHTN-HAN, Vol. 3, Nomor 2, 2024, hal 159.

pemerintah, sekaligus memastikan kebijakan pemerintah mendapatkan dukungan dari struktur partai.²²

- 3) Penguatan Loyalitas: Dengan mempertahankan posisi penting di partai, diharapkan loyalitas menteri terhadap partai dan pemerintah koalisi tetap kuat.
- 4) Mekanisme Kontrol Partai: Bagi partai politik, memiliki kadernya di posisi menteri sekaligus di struktur internal partai memungkinkan mereka mengawasi dan mengarahkan kinerja kadernya sesuai dengan visi dan misi partai.

Contoh Kasus Nyata Menteri Rangkap Jabatan

a. Menteri Merangkap Jabatan sebagai Komisaris/Direktur BUMN

Beberapa menteri tercatat duduk sebagai komisaris *ex officio* pada BUMN strategis. Misalnya:

- 1) Sri Mulyani Indrawati, menteri keuangan otomatis menjadi Komisaris Utama PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) dan beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) lain, berdasarkan ketentuan jabatan *ex officio*.
- 2) Erick Thohir, sebagai menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) juga sering tercatat sebagai komisaris di sejumlah perusahaan negara (*ex officio*).

²² Muhammad Hilmi Naufal Aflah, *Dominant Coalition Sebagai Strategi Penyederhanaan Partai Politik Dalam Perspektif Penguatan Sistem Presidensial*, PUSKAPSI Law Review, Vol, 5, No. 1 (2025), hal. 4.

- 3) Arifin Tasrif, Menteri Energi Sumber Daya Mineral (ESDM) tercatat menduduki posisi komisaris ex officio pada holding sektor energi.

Posisi ini diperdebatkan karena pemerintah menafsirkan bahwa status tersebut melekat pada jabatan menteri, bukan rangkap jabatan “baru”.

- b. Menteri yang Merangkap Jabatan sebagai Ketua Umum/Wakil Ketua Partai Politik

Beberapa menteri dalam Kabinet Indonesia Maju juga menjabat sebagai pimpinan partai politik, antara lain:

- 1) Airlangga Hartarto sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian sekaligus Ketua Umum Partai Golkar.
- 2) Prabowo Subianto sebagai Menteri Pertahanan sekaligus Ketua Umum Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra).
- 3) Suharso Monoarfa sebagai Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) /Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sekaligus Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) hingga 2022.
- 4) Zulkifli Hasan sebagai Menteri Perdagangan sekaligus Ketua Umum Partai Amanat Nasional (PAN).
- 5) Agus Harimurti Yudhoyono sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/ Badan Pertahanan Nasional (BPN) sekaligus Ketua Umum Partai Demokrat

- 6) Sandiaga Salahuddin Uno sebagai Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sekaligus Kader Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

Rangkap jabatan menteri pada Kabinet Indonesia Maju terjadi karena kompromi politik, celah hukum, dan strategi kekuasaan, yang semuanya berpijak pada hak prerogatif Presiden Jokowi. Hal ini memperlihatkan bahwa praktik rangkap jabatan masih dianggap sebagai “alat” stabilitas politik, bukan sebagai pelanggaran prinsip meritokrasi.

2. Analisis Yuridis Pasal 23 Terhadap Fenomena Rangkap Jabatan Era Kabinet Indonesia Maju

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 dalam Kabinet Indonesia Maju menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara prinsip hukum yang diinginkan dengan cara-cara yang diterapkan di lapangan. Menurut pasal tersebut secara jelas dilarang bagi menteri untuk menjabat dua posisi sekaligus, terutama yang bisa menyebabkan konflik kepentingan. Namun nyatanya, masih ada sejumlah menteri yang tetap mengisi posisi strategis di perusahaan negara, organisasi yang didanai APBN atau APBD. Situasi ini menunjukkan bahwa prinsip *good governance* dan transparansi pemerintahan yang seharusnya dijaga melalui aturan hukum seringkali dikalahkan oleh kepentingan politik, hubungan pribadi, serta interpretasi yang tidak ketat terhadap peraturan, sehingga terjadi perbedaan antara aturan yang tercatat dengan cara-cara pemerintahan yang diterapkan.

- a. Kesesuaian/Ketidaksesuaian Praktik dengan Norma Hukum (Pasal 23)

1) Menteri yang Merangkap Jabatan di Badan Usaha Milik Negara BUMN:

Inkonsistensi atau ketidaksesuaian: Secara substansial dan etika, praktik ini tidak sesuai dengan semangat Pasal 23. Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa menteri dilarang menjabat sebagai komisaris atau direktur di perusahaan negara maupun swasta. Secara khusus, BUMN adalah perusahaan milik negara, dengan modal berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara. Hal ini berdampak pada prinsip pencegahan konflik kepentingan serta fokus tugas menteri. Jika seorang menteri juga menjadi komisaris BUMN, maka ia berisiko mengalami benturan kepentingan ketika membuat kebijakan yang memengaruhi BUMN tersebut atau sebaliknya. Hal ini bisa memicu pertanyaan terkait netralitas dan objektivitas dalam pengambilan keputusan.

Mengapa Inkonsisten/Ada Cela: Inkonsistensi ini terjadi karena adanya perizinan rangkap jabatan dalam Permen BUMN dan peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)²³, tetapi bertentangan dengan UU pada tingkat yang lebih tinggi, termasuk larangan eksplisit dalam UU BUMN dan UU Pelayanan Publik serta tidak adanya ketentuan turunan yang jelas dan sejalan menciptakan celah hukum yang bisa dimanfaatkan.

²³ Naufat Abror F Zufar Zain N, “Tinjauan Yuridis Rangkap Jabatan Dewan Komisaris BUMN guna Mewujudkan Good Corporate Governance dalam Tata Kelola BUMN,” *Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum* Vol. 24. No. 1 (2023): 8.

2) Menteri yang Merangkap Jabatan di Partai Politik:

Inkonsistensi/Ketidaksesuaian: Praktik ini juga sangat inkonsisten dengan semangat Pasal 23 dan prinsip *good governance*. Meskipun secara formal-legal, pimpinan partai politik bukanlah pejabat negara dalam pengertian struktural pemerintahan, namun secara faktual dan politis, juga disebutkan bahwa menteri dilarang rangkap jabatan sebagai pimpinan organisasi yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara/ Daerah (APBN dan APBD) sedangkan disebutkan dalam pasal 34 UU No. 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik bahwa salah satu sumber keuangan partai politik berasal dari APBN/APBD. Partai politik merupakan rangkap jabatan ini menimbulkan konflik kepentingan politik yang sangat kuat. Loyalitas menteri akan terbagi antara kepentingan negara/rakyat dan kepentingan partai politiknya. Hal ini berpotensi mengarah pada kebijakan yang bias, politisasi birokrasi, dan erosi kepercayaan publik terhadap independensi pemerintah.

Mengapa Inkonsisten/Ada Cela: Inkonsistensi ini terjadi Partai politik tidak termasuk organisasi yang dibiayai APBN/APBD. Secara hukum, partai memang mendapat dana bantuan dari APBN (Pasal 34 UU Partai Politik), tetapi secara doktrin tidak dianggap “organisasi yang dibiayai APBN/APBD penuh”, melainkan hanya mendapat subsidi serta ketiadaan peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit melarang menteri untuk merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik. Ini adalah celah hukum terbesar yang sering dikritik.

b. Faktor-Faktor Pendorong Inkonsistensi

Secara umum, inkonsistensi antara Pasal 23 dan praktik rangkap jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- 1) Pemerintah menggunakan tafsir longgar: Dalam praktiknya, pemerintah sering membenarkan menteri memiliki lebih dari satu jabatan dengan alasan jabatan tersebut bukanlah jabatan tambahan yang dipilih secara mandiri oleh menteri, melainkan jabatan yang secara otomatis ikut terbawa karena menteri tersebut sudah menjabat sebagai menteri. Contohnya, ketika seorang menteri juga menjadi direktur atau duduk di dewan komisaris perusahaan BUMN, hal ini dianggap sebagai bagian dari tugas resmi dalam jabatannya sebagai menteri, bukanlah jabatan baru yang berbeda. Dengan alasan ini, pemerintah menyatakan bahwa memiliki jabatan ganda tersebut dianggap sah dan tidak melanggar Pasal 23 Undang-Undang No. 39 tahun 2008.
- 2) Ketiadaan Aturan Pelaksana yang Rinci: UU No. 39/2008 tidak disertai dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang secara spesifik menjelaskan jenis-jenis jabatan yang dilarang bagi menteri, sehingga terdapat celah dalam hukum.
- 3) Dominasi Politik atas Hukum: Dalam praktik pemerintahan Indonesia, terutama di Kabinet Indonesia Maju, politik sering kali ditempatkan di atas aturan hukum. Hal ini mencerminkan budaya politik patronase di mana kekuasaan eksekutif mampu menggeser kepatuhan terhadap norma hukum. Dukungan terhadap presiden

sering kali ditukar dengan jabatan atau kekuasaan melalui praktik patronase. Hal ini menyebabkan posisi menteri tidak selalu dipilih berdasarkan kompetensi (meritokrasi), melainkan lebih dipengaruhi oleh hubungan politik dan kepercayaan kepada aliansi politik atau elit partai. Akibatnya, tata kelola pemerintahan yang baik terhambat karena jabatan strategis lebih sering diberikan atas dasar pertimbangan politik dari pada keahlian teknis.

Secara keseluruhan, implementasi Pasal 23 di era Kabinet Indonesia Maju belum optimal dalam mencapai tujuannya untuk mencegah rangkap jabatan yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dan menurunkan efektivitas pemerintahan, terutama karena adanya celah hukum dan pertimbangan pragmatis.

3. Dampak Fenomena Rangkap Jabatan Menteri Kabinet Indonesia Maju terhadap Efektivitas Kerja

Dampak rangkap jabatan menteri terhadap efektivitas kerja dapat dikelompokkan pada tiga masalah utama, yaitu:

a. Dampak Terhadap Fokus dan Kinerja Menteri

Rangkapnya jabatan bisa membuat menteri menjadi kurang efektif karena fokus dan energi mereka terbagi antara tugas pemerintahan dan jabatan lainnya. Menteri bertanggung jawab besar dalam menyusun kebijakan nasional, menghubungkan tim kerja di kementerian, serta memastikan program pemerintah berjalan sesuai rencana. Jika menteri juga memiliki jabatan tambahan lain, waktu yang digunakan untuk mengurus tugas itu bisa mengurangi perhatian dan pengawasan terhadap pelaksanaan program kementerian.

Menteri rangkap jabatan juga bisa mengalami penurunan kualitas pengambilan keputusan karena terbatasnya perhatian mereka saat membuat kebijakan. Semakin berat tugas dan tanggung jawab menteri, semakin besar kemungkinan kualitas keputusan strategi yang diambil menjadi menurun. Rangkapnya jabatan sering pula membuat koordinasi antar bagian dalam kementerian menjadi kurang efektif. Hal ini terjadi karena menteri semakin terlibat dalam proses pemantauan, sehingga tugas utama dalam pelaksanaan program sering kali diambil alih oleh staf atau pejabat lain tanpa pengawasan yang cukup.

Selain itu, beban kerja berlebihan yang dialami menteri juga bisa mengurangi kualitas koordinasi kebijakan nasional. Ketika fokus menteri terpecah, keputusan yang diambil cenderung tidak matang dan kurang didasarkan pada evaluasi yang mendalam. Dampaknya, kualitas pada layanan publik menurun. Penurunan kinerja menteri akibat rangkap jabatan bisa membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah. Hal ini terjadi karena kebijakan yang dihasilkan tidak sepenuhnya memenuhi kepentingan masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa rangkap menteri memiliki dampak nyata terhadap kinerja pemerintah. Pembagian perhatian yang tidak seimbang, menurunnya kualitas keputusan pengambilan, serta melemahnya kerja sama antar lembaga adalah efek yang sering terjadi . Oleh karena itu, aturan dalam Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 yang melarang rangkap jabatan bagi menteri harus ditegakkan secara konsisten agar pemerintahan tetap profesional dan berintegritas .

b. Potensi Konflik Kepentingan (*Conflik of Interest*)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat 14 menyebutkan bahwa konflik kepentingan adalah situasi di mana seorang penyelenggara negara yang memiliki kekuasaan dan wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga

memiliki kepentingan pribadi terhadap penggunaan resmi yang dimilikinya, sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerjanya.

Konflik kepentingan merupakan salah satu risiko besar dalam sistem rangkap jabatan. Ketika seorang menteri memiliki keterlibatan dengan lembaga bisnis atau politik tertentu, keputusan yang diambil bisa jadi lebih menguntungkan pihak tertentu daripada kepentingan masyarakat secara umum. Hal ini dapat menciptakan situasi di mana kebijakan publik dipengaruhi oleh kepentingan kelompok tertentu juga mengurangi prinsip objektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, konflik kepentingan dapat mempengaruhi keberanian pejabat untuk mengambil keputusan penting. Menteri yang rangkap jabatan atau terlibat dalam hubungan kepentingan sering ragu dan kurang tegas dalam mengambil keputusan karena khawatir keputusan tersebut akan merugikan pihak yang memiliki hubungan dekat. Hal ini menyebabkan proses pengambilan keputusan menjadi lebih lambat, tidak efektif, dan tidak transparan. Kurangnya transparansi ini membuat masyarakat kehilangan kepercayaannya kepada pemerintah.

c. Dampak terhadap Persepsi Publik dan Kepercayaan Pemerintah

Rangkap jabatan menteri di masa Kabinet Indonesia Maju berdampak langsung pada cara masyarakat menilai integritas para pejabat negara. Banyak orang menganggap bahwa ketika seorang menteri juga bekerja di perusahaan, organisasi bisnis, atau lembaga politik, keputusan pemerintah mungkin tidak lagi berpihak pada kepentingan rakyat. Hal ini membuat masyarakat skeptis, dan

mereka mulai menduga bahwa kebijakan pemerintah justru lebih mengutamakan kepentingan kelompok tertentu saja.

Kurangnya kepercayaan dari masyarakat ini kemudian mengurangi legitimasi kebijakan pemerintah. Jika masyarakat tidak yakin dengan integritas menteri, maka kebijakan yang diambil pun dianggap tidak dapat dipercaya. Akibatnya, masyarakat bisa menolak program kerja pemerintah, baik secara terang-terangan maupun dalam bentuk yang tersembunyi, sehingga kebijakan tersebut tidak berjalan efektif.

Selain itu, adanya rangkap jabatan menteri juga memperkuat persepsi masyarakat bahwa politik kekuasaan dan hubungan kepentingan masih sangat kuat dalam pemerintahan. Hal ini membuat citra pemerintah sendiri terpuruk, karena masyarakat merasa pemerintah tidak lagi bekerja untuk kepentingan rakyat.

Kondisi seperti ini membuat masyarakat memiliki penilaian negatif bahwa pemerintah tidak cukup transparan dan akuntabel.

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, dalam sistem pemerintahan presidensial, para menteri diharapkan memiliki kemampuan teknis dan profesional yang lebih penting dibandingkan pertimbangan politik, seperti yang terjadi dalam sistem parlemen.²⁴ Dalam sistem ini, presiden bertanggung jawab atas pemerintahan, bukan para menteri. Oleh karena itu, tugas para menteri harus lebih didasarkan

²⁴ Rasyid Ahmad Zuhri dan Khalid, Analisis Yuridis Tentang Rangkap Jabatan Terhadap Menteri Negara Pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Siyasah Tanfiziyah, Vol. 9, No. 1, Juli 2025, hal 6.

pada kemampuan profesional dan tidak terlalu dipengaruhi oleh faktor politik . Karena menteri bertanggung jawab kepada presiden , dan presiden yang memilih mereka, maka presiden harus memastikan bahwa menteri yang dipilih memiliki keahlian dan kemampuan yang sesuai dengan jabatan masing - masing .

Dengan sistem ini, presiden dapat memilih sendiri para menteri. Jika menteri yang dipilih membuat keputusan yang salah atau terlibat korupsi, presiden juga akan bertanggung jawab. Oleh karena itu, presiden harus memilih menteri yang jujur dan memiliki integritas . Semakin tepat pilihan presiden, semakin lancar pemerintahan negara tersebut. Oleh karena itu, presiden harus sangat berhati-hati dalam memilih orang yang akan menjabat sebagai menteri.