

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Menurut UUD 1945, Pemerintahan Republik Indonesia di pimpin oleh Presiden dan di bantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 Ayat 1 dan 2). Presiden, kecuali sebagai Kepala Negara (*head of state*) ia juga sebagai Kepala Pemerintahan (*head of goferment*). Sistem Pemerintahan Indonesia ialah Presidensil, dalam arti kepala Pemerintahan adalah Presiden, dan di pihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Alinea kedua Angka V, Penjelasan tentang UUD 1945).¹

Presiden selaku kepala Negara serta kepala Pemerintahan dalam menjalankan roda Pemerintahan dibantu oleh organ-organ Negara yakni Eksekutif. Dasar pemikiran tersebut timbul karena ketidak mungkinan seorang Presiden yang hanya di bantu oleh seorang Wakil Presiden untuk terlibat langsung ke dalam urusan-urusan Operasional Pemerintahan sehari-hari. Salah satu wewenang Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dalam Sistem Presidensil adalah wewenang mengangkat Pejabat Publik. Wewenang ini termasuk dalam bidang wewenang Administrasi yang disebut juga

¹ Ni'Matul Huda. *Hukum Tata Negara Indonesia*. (PT RajaGrafindo Persada., Jakarta, 2013), hal. 118.

sebagai *Hak Prerogatif Presiden*. Oleh karena itu, selain Presiden di bantu oleh Wakil Presiden, ia juga di bantu oleh Menteri-Menteri Negara, yang memimpin Departemen Pemerintahan, yang di angkat dan di berhentikan oleh Presiden menurut (Pasal 17 Ayat 1, 2, 3 dan 4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

*“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara”, “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”, dan “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang”.*²

Kedudukan Wakil Presiden dan Menteri-Menteri itu sama-sama sebagai pembantu Presiden, namun sifat pembantuan di antara keduanya berbeda. Perbedaan keduanya dapat di lihat dari : *Pertama*, Wakil Presiden di pilih oleh MPR, sedangkan Menteri di angkat dan di berhentikan oleh Presiden. *Kedua*, Wakil Presiden bukan pembantu Wakil Pemerintahan, tetapi merupakan pembantu kepala Pemerintahan. *Ketiga*, apabila Presiden berhalangan, sebagai mana di maksud dalam Pasal 8 UUD 1945, Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden. Jika Presiden berhalangan Menteri tidak dapat menggantikan Presiden, kecuali dalam waktu yang sama Wakil Presiden juga berhalangan. Sebagai pemimpin departemen, Menteri mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya.

² Lihat Bab. V UUD 1945 Tentang Kementerian Negara

Berhubungan dengan itu, Menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik Negara yang mengenai departemennya.³

Prinsipnya, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal jabatan Menteri merupakan jabatan yang bersifat Politis. Artinya, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kebijakan Politik Presiden. Menteri melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan perintah Presiden serta bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Pada umumnya Kementerian Negara terdiri dari Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal dan Badan dan/atau pusat seperti yang tercantum dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Sedangkan Kementerian Negara non-departemen memiliki Sekretariat Kementerian, Inspektorat, dan Deputi. Struktur organisasi yang ada sebelumnya dianggap oleh Presiden belum mencukupi dan belum mampu mengerjakan semua tugas-tugas Kementerian Negara, sehingga Presiden menganggap perlu untuk mengangkat jabatan Wakil Menteri. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, yang menyatakan bahwa:

*”Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.*⁴

³ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata-* : *op.cit*, hal. 119-120.

⁴ Lihat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Bunyi Pasal ini dimaksudkan bila mana Wakil Menteri di angkat untuk menangani beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus, artinya tugas Wakil Menteri hanyalah untuk membantu Menteri dalam menangani masalah-masalah yang sifatnya Urgentif.

Secara Yuridis Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 terjadi ketidak sesuaian dengan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian di pertegas dengan (Pasal 9 Ayat 1, 2, 3 dan 4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara, yang menyatakan :

1. *Susunan organisasi Kementerian yang menangani urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) terdiri atas unsur:*
 - a. *pemimpin, yaitu Menteri;*
 - b. *pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;*
 - c. *pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal;*
 - d. *pengawas, yaitu inspektorat jenderal;*
 - e. *pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan*
 - f. *Pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
2. *Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) terdiri atas unsur:*
 - a. *pemimpin, yaitu Menteri;*
 - b. *pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;*
 - c. *pelaksana, yaitu direktorat jenderal;*
 - d. *pengawas, yaitu inspektorat jenderal; dan*
 - e. *pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.*
3. *Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (2) juga memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah.*

4. *Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (3) terdiri atas unsur:*
 - a. *pemimpin, yaitu Menteri;*
 - b. *pembantu pemimpin, yaitu sekretariat Kementerian;*
 - c. *pelaksana, yaitu deputi; dan*
 - d. *pengawas, yaitu inspektorat.*⁵

Tugas Wakil Menteri di pertegas dalam Pasal 68 dan Pasal 69

Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 menyatakan :

Pasal 68

“Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, pada Kementerian tertentu dapat dibentuk jabatan Wakil Menteri.”

Pasal 69

*“Wakil Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian.”*⁶

Tugas Wakil Menteri di pertegas lagi melalui Pasal 69A Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, yang menyatakan :

Pasal 69A

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

⁵ Lihat Pasal 5 ayat 1, 2, dan 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara

⁶ Lihat pasal 68 dan pasal 69 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

- 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.*⁷

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang susunan Organisasi Kementerian dan tugas Wakil Menteri, maka jelas bahwa tugas Wakil Menteri dan Sekretariat Jenderal Kementerian sama-sama sebagai pembantu Menteri dalam menjalankan tugas pelaksanaan Kementerian. Hal ini yang menyebabkan timbulnya asumsi dimana adanya ketidakjelasan kedudukan, tugas, dan fungsi Wakil Menteri dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Di angkatnya Wakil Menteri oleh Presiden bukan menjadi satu solusi utama untuk menjamin efektifnya kinerja Kementerian Negara. Persoalan yang akan timbul yakni apabila kinerja Kementerian di bebaskan ke pada Wakil Menteri ini sama halnya dengan meredupkan fungsi dan tujuan dari adanya Menteri Negara. Banyak pihak berpendapat bahwa posisi Wakil Menteri tersebut tidak diatur di dalam UUD 1945, Karena Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara tidak sejalan dengan Pasal 17 UUD 1945.

Penulis berasumsi di angkatnya Wakil Menteri merupakan bentuk keresahan Presiden terhadap kinerja para Menteri yang kebanyakan berasal

⁷ Lihat Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

dari orang-orang Partai pendukung Pemerintah (*Koalisi*). Jika pengangkatan Wakil Menteri dimaksudkan Presiden untuk lebih mengefektifkan kinerja para Menteri maka ini merupakan suatu keadaan di mana Presiden lebih mementingkan orang-orang Parpol pendukung semasa Pemilihan ketimbang mengangkat orang-orang yang memang mempunyai keahlian di bidang Kementerian masing-masing.

Pertanggungjawaban jabatan Wakil Menteri dapat di persoalkan berdasarkan Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara yang menyatakan :

Pasal 70

- (1) Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri.*
- (2) Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota Kabinet.⁸*

Berdasarkan Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dapat di persoalkan mengingat yang mengangkat Wakil Menteri yakni Presiden, akan tetapi Wakil Menteri bertanggung jawab penuh kepada Menteri. Permasalahan yang akan timbul bagaimana jika Wakil Menteri tidak tunduk atas perintah

⁸ Lihat Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

Menteri ? Apakah Menteri memiliki kewenangan memberhentikan atau memecat Wakil Menteri ?

Berdasarkan Putusan Nomor 79/PUU-IX/2011 Mahkamah Konstitusi kemudian menginstruksikan Presiden untuk membuat Peraturan Presiden yang mengatur tentang Wakil Menteri, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri sebagai pengganti Peraturan Presiden sebelumnya. Keberadaan Peraturan Presiden ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan terhadap keberadaan Wakil Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. Namun, pada kenyataannya keberadaan Peraturan Presiden ini dinilai belum mampu menjelaskan kedudukan dari Wakil Menteri dan masih menimbulkan ketidakjelasan kedudukan Wakil Menteri.

Pasal (1) Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri menyebutkan bahwa "*Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri*". Kemudian dalam Pasal (2) dan Pasal (3) mengenai rincian tugas disebutkan bahwa tugas Wakil Menteri meliputi:

Pasal (2):

1. *Wakil Menteri mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian.*
2. *Ruang lingkup bidang tugas Wakil Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi:*
 - a. *Membantu Menteri dalam perumusan dan/atau pelaksanaan kebijakan Kementerian; dan Membantu*

Menteri dalam mengkoordinasikan pencapaian kebijakan strategis lintas unit organisasi eselon I di lingkungan Kementerian.

Pasal (3):

- 1. Membantu Menteri dalam proses pengambilan keputusan Kementerian;*
- 2. Membantu Menteri dalam melaksanakan program kerja dan kontrak kinerja;*
- 3. Memberikan rekomendasi dan pertimbangan kepada Menteri berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;*
- 4. Melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;*
- 5. Membantu Menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan Kementerian;*
- 6. Melaksanakan pengendalian reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian;*
- 7. Mewakili Menteri pada acara tertentu dan/atau memimpin rapat sesuai dengan penugasan Menteri;*
- 8. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri; dan*
- 9. Dalam hal tertentu, Wakil Menteri melaksanakan tugas khusus yang diberikan langsung oleh Presiden atau melalui Menteri.⁹*

Berdasarkan tugas-tugas Wakil Menteri di atas menurut Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri menunjukkan betapa luasnya wewenang dari Wakil Menteri, akan tetapi jika kita merujuk pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, hal ini terlihat sangat bertentangan. Dalam Pasal tersebut disebutkan bahwa *“Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri”*. Pasal diatas

⁹ Lihat Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri

mengandung arti bahwa Wakil Menteri merupakan sebuah jabatan pilihan dan bukan menjadi sebuah keharusan, di mana jika di suatu Kementerian tertentu memiliki beban kerja yang berat maka disaat itulah keberadaan Wakil Menteri diperlukan. Dalam Pasal tersebut juga mengisyaratkan bahwa Wakil Menteri hanya berwenang untuk mengerjakan beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, bukan menjalankan tugas-tugas yang begitu luas seperti yang ada dalam Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri. Selain itu, permasalahan lain yang timbul adalah pengeluaran anggaran Negara untuk membiayai Wakil Menteri sangatlah berlebihan, seperti jaminan kesehatan, rumah dinas, kendaraan dinas, dan tunjangan-tunjangan lainnya. Dilihat dari segi kewenangan dan urgensinya, pengangkatan Wakil Menteri tidak sesuai dengan keadaan Negara yang selalu berupaya meminimalisir pengeluaran Keuangan Negara. Contohnya, Presiden melakukan pembatasan rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang salah satu alasannya adalah mengurangi beban anggaran Negara untuk membiayai gaji para Pegawai.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk menyusun Skripsi dengan judul **“Analisis Hukum Kewenangan Presiden Perlu Mengangkat Wakil Menteri”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka masalah yang akan di rumuskan terkait Analisis Hukum Kewenangan Presiden Perlu Mengangkat Wakil Menteri antara lain:

1. Apakah Presiden perlu mengangkat Wakil Menteri di dalam Struktur Organisasi Kementerian?
2. Bagaimanakah kedudukan Wakil Menteri dalam Struktur Organisasi Kementerian?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian berdasarkan Rumusan masalah di atas adalah sebagai berikut :

1. Memahami apakah perlu Presiden mengangkat Wakil Menteri dalam Struktur Organisasi Kementerian.
2. Mengetahui bagaimana kedudukan Wakil Menteri dalam Struktur Organisasi Kementerian.

1.4. Manfaat Penelitian

Nilai suatu penelitian di tentukan oleh besarnya manfaat yang dapat di ambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang di harapkan penulis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini di harapkan dapat menambah dan memperdalam keilmuan terutama dalam bidang Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara terkait Lembaga Negara yakni Wakil Menteri.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini kiranya dapat membangun kesadaran dan pemahaman kepada Publik apakah perlu Presiden Mengangkat Wakil Menteri dalam Struktur Organisasi Kementerian Negara.