

**RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PASAL 7  
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 78 TAHUN 2021 TENTANG  
BADAN RISET DAN INOVASI NASIONAL (BRIN) DALAM  
TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH***

**SKRIPSI**

Oleh

**Yamuna Nurafifah**

**NIM. C74218062**



**UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A**

**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syariah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Program Studi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Yamuna Nurafifah

Nim : C74218062

Fakultas : Syariah dan Hukum

Jurusan : Hukum Publik Islam

Prodi : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Rangkap Jabatan Oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) dalam Tinjauan *Fiqh Siyasah*.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 07 Juni 2022  
Saya yang menyatakan



Yamuna Nurafifah  
NIM C74218062

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Dalam hal ini menerangkan bahwa proposal skripsi yang ditulis oleh Yamuna Nurafifah NIM. C74218062 telah diperiksa dan disetujui untuk diujikan dalam seminar proposal.

Surabaya, 07 Juni 2022  
Pembimbing



Dr. Muwahid, S.H., M.Hum.  
NIP.1978031002005011004

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Yamuna Nurafifah NIM. C74218062 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu tanggal 29 Juni 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

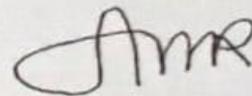
### Majelis Munaqasah Skripsi :

Penguji I



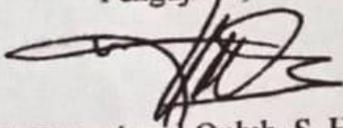
Dr. Muwahid, S.H., M.Hum.  
NIP. 197803102005011004

Penguji II,



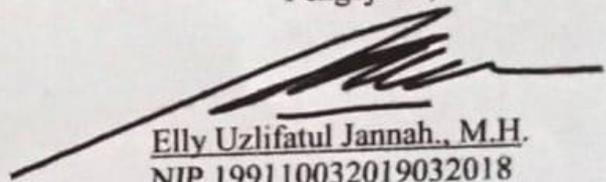
Dr. H. Imam Amrusi Jaclani M.Ag.  
NIP. 196806271992032001

Penguji III,



Siti Tatmainnul Qulub, S. HI., M.S.I.  
NIP. 198912292015032007

Penguji IV,



Elly Uzlifatul Jannah., M.H.  
NIP. 199110032019032018

Surabaya, 29 Juni 2022

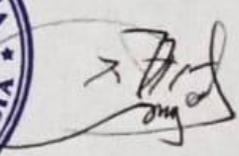
Mengesahkan

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



  
Hj. Suqiyah Musafa'ah, M. Ag.  
NIP. 196303271999032001



**KEMENTERIAN AGAMA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA  
PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:  
perpus@uinsby.ac.id

**LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Yamuna Nurafifah  
NIM : C74218062  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara  
E-mail : yamunanurafifah@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi       Tesis       Disertasi       Lain-lain (.....)

Yang berjudul:

**RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PASAL 7 PERATURAN  
PRESIDEN NOMOR 78 TAHUN 2021 TENTANG BADAN RISET DAN  
INOVASI NASIONAL (BRIN) DALAM TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH***

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 29 Juni 2022

Penulis

Yamuna Nurafifah

## ABSTRAK

Skripsi ini adalah hasil penelitian hukum normatif berjudul “Rangkap Jabatan Oleh Menteri Pada Pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) dalam Tinjauan *Fiqh Siyāsah*”. Tujuan penulisan skripsi yaitu menjawab problematika yang terkait bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* dan yuridis terhadap fenomena rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 tentang BRIN.

Skripsi ini menggunakan penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan tentang bagaimana rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021, yang dianalisis menggunakan teknik deskriptif deduktif yang disajikan secara sistematis dengan menggunakan kajian *fiqh siyāsah*.

Hasil penelitian ini pertama, rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN tidak bertentangan dengan larangan rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Berdasarkan argumen, rangkap jabatan oleh menteri dalam pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN merupakan rangkap jabatan menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional merangkap jabatan *ex-officio* sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN. Wakil ketua dewan pengarah BRIN termasuk kategori pejabat pemerintah sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tidak mencantumkan larangan rangkap jabatan oleh menteri dengan pejabat pemerintah. Namun, hal bertentangan dengan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan etika moral sebagai pejabat publik. Kedua, berdasarkan tinjauan *fiqh siyāsah* rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN tidak memenuhi syarat sebagai *siyāsah shar’iyyah* karena masih terdapat unsur menimbulkan kemudharatan bagi masyarakat. Namun, apabila dipertimbangkan keberadaan wakil dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional juga mendatangkan manfaat berupa hubungan harmonis antara kementerian dan BRIN dengan dasar *qaaidah fiqhiyah al-darāru yuzālu* maka rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Peperes Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN dikategorikan sebagai *siyāsah shar’iyyah*.

Penulis menyarankan agar ada pengaturan lebih lanjut mengenai rangkap jabatan oleh menteri dan juga kesadaran pejabat agar menjalankan amanah dengan baik, tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan menjunjung tinggi etika moral sebagai pejabat publik.

## DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PENGESAHAN .....	v
ABSTRAK .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI .....	xii
<b>BAB I    PENDAHULUAN .....</b>	
A. Latar Belakang .....	
B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah .....	
C. Rumusan Masalah .....	
D. Kajian Pustaka .....	
E. Tujuan Penelitian .....	
F. Kegunaan Penelitian .....	
G. Definisi Operasional .....	
H. Metode Penelitian .....	
I. Sistematika Pembahasan .....	
<b>BAB II    KONSEP <i>FIQH SIYĀSAH, SIYĀSAH SHAR'IYYAH D.</i></b>	
<b>          <i>WIZĀRAH</i> .....</b>	

D. Pembagian Kekuasaan dalam <i>Fiqh Siyāsah</i> .....	42
E. Lembaga Negara <i>Wizārah</i> dan <i>Wazīr</i> .....	45
F. Sejarah <i>Wizārah</i> dan <i>Wazīr</i> .....	51
G. Larangan Rangkap Jabatan dalam Islam .....	56

**BAB III RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PERATURAN PRESIDEN NOMOR 78 TAHUN 2021 TENTANG BADAN RISET DAN INOVASI NASIONAL .... 61**

A. Kekuasaan Eksekutif .....	61
1. Kekuasaan Presiden di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 .....	61
2. Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia .....	68
3. Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri .....	79
B. Subtansi Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset Dan Inovasi Nasional .....	81
1. Pengertian dari Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). 81 2. Tugas dan Fungsi Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	83
3. Struktur Jabatan dalam Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	84
4. Tata Cara Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	86
5. Tugas dan Wewenang Ketuan dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	88
C. Larangan Rangkap Jabatan Oleh Pejabat Negara .....	89
1. Pejabat Negara .....	89

3. Pejabat Negara dalam Konteks Pejabatan Politik dan Pejabat Publik .....	102
4. Rangkap Jabatan oleh Pejabat Negara/Pejabat Publik .....	107
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara .....	113
6. <i>Legally Binding</i> dan <i>Morally Binding</i> .....	115
D. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik .....	117
<b>BAB IV ANALISIS RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PASAL 7 PERATURAN PRESIDEN NOMOR 78 TAHUN 2021 TENTANG BADAN RISET DAN INOVASI NASIONAL .....</b>	<b>119</b>
A. Analisis Rangkap Jabatan oleh Menteri pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	119
B. Tinjauan <i>Fiqh Siyāsah</i> Terhadap Rangkap Jabatan oleh Menteri pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) .....	130
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>143</b>
A. Kesimpulan .....	143
B. Saran .....	144
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>145</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TRANSLITERASI

Di dalam naskah skripsi ini banyak dijumpai nama dan istilah teknis (*technical term*) yang berasal dari bahasa Arab ditulis dengan huruf latin. Pedoman transliterasi yang digunakan untuk penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

### A. Konsonan

No.	Arab	Indonesia	No.	Arab	Indonesia
1.	ا	'	16.	ط	ṭ
2.	ب	B	17.	ظ	ẓ
3.	ت	T	18.	ع	'
4.	ث	Th	19.	غ	Gh
5.	ج	J	20.	ف	F
6.	ح	ḥ	21.	ق	Q
7.	خ	Kh	22.	ك	K
8.	د	D	23.	ل	L
9.	ذ	Dh	24.	م	M
10.	ر	R	25.	ن	N
11.	ز	Z	26.	و	W
12.	س	S	27.	ه	H
13.	ش	Sh	28.	ء	'
14.	ص	ṣ	29.	ي	Y
15.	ض	ḍ			

Sumber: Kate L. Turabin. *A Manual of Writers of Term Papers, Dissertations*

(Chicago and London: The University of Chicago Press, 1987)

### B. Vokal

#### 1. Vokal Tunggal (*monoftong*)

Tanda dan Huruf Arab	Nama	Indonesia
َ	<i>fathah</i>	a
ِ	<i>kasrah</i>	i
ُ	<i>ḍammah</i>	u

Catatan: khusus untuk *hamzah*, penggunaan apostrof hanya berlaku apabila *hamzah* berharakat sukun.

Contoh: *iqtidā'* (اِقْتِدَاء)

## 2. Vokal Rangkap (*diftong*)

Vokal Rangkap	Nama	Indonesia	Keterangan
يَا	<i>fathah</i> dan <i>ya'</i>	<i>Ay</i>	a dan y
وَا	<i>fathah</i> dan <i>wawu</i>	<i>aw</i>	a dan w

Contoh: *bayna* (بَيْن)

*mawdu'* (مَوْضُوع)

## 3. Vokal Panjang (*mad*)

Tanda dan Huruf Arab	Nama	Indonesia	Keterangan
بَا	<i>fathah</i> dan <i>alif</i>	Ā	a dan garis diatas
بِي	<i>kasrah</i> dan <i>ya'</i>	ī	i dan garis diatas
بُو	<i>ḍammah</i> dan <i>wawu</i>	ū	u dan garis diatas

Contoh: *al-jamā'ah* (الْجَمَاعَة)

*takhyīr* (تَخْيِير)

*yahūru* (يَهُور)

## C. *Tā Marbūṭah*

Transliterasi untuk *tā marbūṭah* (ة atau ة) ada dua, yaitu:

1. Jika hidup (menjadi *mūdāf*), transliterasinya menjadi *t*.
2. Jika mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya menjadi *h*.

Contoh: *shari'at al-Islām* (الْإِسْلَام شَرِيعَة)

*Shari'at islāmiyah* (الْإِسْلَامِيَّة شَرِيعَة)

## D. Penulisan Huruf Kapital

Penulisan huruf besar dan kecil pada kata, *phrase* (ungkapan) untuk kalimat yang ditulis dengan transliterasi Arab-Indonesia mengikuti penulisan yang berlaku

dalam tulisan. Huruf awal (*intial letter*) untuk nama diri, tempat, judul buku, lembaga, dan yang lainnya ditulis dengan huruf besar.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Presiden merupakan pemimpin negara yang memiliki tugas ketatanegaraan. Dalam menjalankan tugasnya, presiden dibantu oleh para pembantu-pembantunya. Para pembantu presiden terdiri dari wakil presiden dan para menteri. Pembantu presiden merupakan pejabat negara yang melaksanakan tugas presiden dalam bidang pemerintahan.<sup>1</sup> Sehingga bisa ditarik kesimpulan bahwa para pembantu presiden bekerja membantu presiden dalam menjalankan pemerintahan di lingkungan kerja agar tercapai tujuan terselenggaranya pemerintahan.<sup>2</sup>

Sebagai pemimpin pemerintahan presiden memiliki kewenangan secara konstitusional membentuk dan menyusun menteri-menteri yang ada dalam kabinetnya, guna membantunya menjalankan tugas dari negara. Dalam Pasal 17 UU nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dijelaskan bahwa, pertama, presiden dibantu oleh para menterinya. Kedua, para menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Ketiga, setiap menteri membidangi tugas dan urusan khusus dalam pemerintahan. Keempat, pembentukan, pengubahan serta pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.<sup>3</sup> Para menteri yang ada dalam kabinet berada di bawah presiden dan

---

<sup>1</sup> Jimly Ashshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 323.

<sup>2</sup> Hasan Zaini, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1990), 261.

<sup>3</sup> Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

tanggung jawab presiden.<sup>4</sup> Sehingga presiden memiliki wewenang secara penuh dalam menyusun kabinetnya dan tidak ada pihak lain yang ikut campur. Menteri yang dipilih oleh presidenpun harus memiliki kapabilitas, loyalitas dan integritas terhadap tugas yang diembannya.

Presiden Joko Widodo dalam masa kepemimpinannya di kabinet Indonesia Kerja menerapkan peraturan dimana menteri-menterinya dilarang untuk merangkap jabatan. Larangan ini bertujuan agar menteri memiliki kapabilitas, loyalitas dan integritas yang baik. Selain itu juga alasan yang lainnya yaitu, agar para menteri tidak memanfaatkan jabatannya untuk menyuplai dana ke organisasi yang dipegangnya, menyalah gunakan fasilitas negara dan agar menteri fokus kepada tugasnya saja.<sup>5</sup>

Namun, di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo pada periode kedua di Kabinet Indonesia Maju mengalami perubahan. Dimana dalam kabinet ini, Presiden Joko Widodo mengizinkan beberapa menteri melakukan tindakan rangkap jabatan. Adapun contoh dari menteri yang melakukan rangkap jabatan yaitu, Prabowo Subianto yang menjabat sebagai menteri pertahanan dan ketua umum Partai Gerindra. Suharso Monoarfa sebagai menteri perencanaan dan pembangunan nasional sekaligus plt Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan, dan Agus Suparmanto sebagai menteri perdagangan sekaligus ketua umum Pengurus Besar Ikatan Anggar

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2019), 318.

<sup>5</sup>Mikael Loi, "Politisasi Kabinet Kerja Indonesia Hebat Jokowi-JK", *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 1 (Mei, 2016), 19.

Seluruh Indonesia.<sup>6</sup> Kemudian Menteri Perdagangan Agus Suparmanto pada Desember 2021 *diresufle* oleh Presiden dan digantikan oleh Muhammad Luthfi.

Fenomena rangkap jabatan oleh menteri ternyata tidak hanya dirangkap sebagai ketua umum partai, atau jabatan non-pemerintah yang lainnya. Akan tetapi, juga terdapat fenomena dimana menteri melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat pemerintahan di lembaga pemerintah non-kementerian. Seperti yang terjadi dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Badan Riset dan Inovasi Nasional yang selanjutnya disebut BRIN. BRIN merupakan lembaga pemerintahan yang dibentuk karena latar belakang kerisauan Presiden Joko Widodo atas lemahnya pengelolaan dari hasil riset di Indonesia. Selain itu, riset yang dilakukan di Indonesia tersebar di berbagai lembaga yang bernaung di kementerian-kementerian yang berbeda. Riset yang dilakukan di berbagai macam kementerian ini tentu menggunakan anggaran negara dalam pembiayaannya.<sup>7</sup> Sehingga tumpang tindih riset yang dilakukan oleh lembaga dibawah kementerian merupakan salah satu tindakan yang kurang efektif dan pemborosan terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara.

---

<sup>6</sup>Moch. Nurhasim, *Distorsi dan Problematik Pemilu Serentak 2019*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), 159-161.

<sup>7</sup> Antoni Putra, "Urgensi Mewujudkan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) Impian Lama Koordinasi Riset yang Nasibnya Terkatung-Katung", <https://theconversatio.com/urgensi-mewujudkan-badan-riset-inovasi-nasional-brin-impian-lama-koordinasi-riset-yang-nasibnya-terkatung-katung-155569>, diakses pada tanggal 07 Januari 2021.

Instrumen pembentukan BRIN berlandaskan pada Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. Adapun landasan pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 yaitu, Pasal 4 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.<sup>8</sup> Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN ini merupakan Perpres terbaru. Sebelumnya telah ada Perpres Nomor 74 Tahun 2019 dan Perpres Nomor 33 Tahun 2021 yang mengatur BRIN. Dua Perpres terakhir ini disempurnakan dengan hadirnya Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN. Walaupun telah disempurnakan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 tetap saja menimbulkan pro kontra dikalangan publik.

Pro dan kontra yang di kalangan publik mengenai Perpres Nomor 78 Tahun 2021 adalah mengenai rangkap jabatan yang tercantum dalam pasal 7. Dimana dalam pasal 7 ayat 2 disebutkan bahwa ketua dewan pengarah BRIN dijabat secara *ex-officio* yang berasal dari Dewan Pengarah Badan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pembinaan ideologi

---

<sup>8</sup> Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Pancasila. Sekarang ini yang menjadi ketua dewan pengarah BRIN yaitu Megawati Soekarno Putri yang juga menjabat sebagai Ketua Dewan Pengarah BPIP sekaligus Ketua Umum Partai PDI-P.

Selain itu dalam pasal 7 ayat 3 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 juga dijelaskan mengenai kedudukan wakil dewan pengarah BRIN akan dijabat oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan bidang perencanaan pembangunan nasional. Saat ini untuk wakil ketua dewan pengarah BRIN dijabat oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani dan Suharso Monoarfa. Jabatan wakil ketua dewan pengarah BRIN dijabat secara *ex-officio* oleh menteri, sehingga disini secara tidak langsung menteri keuangan dan perencanaan pembangunan nasional telah merangkap jabatan.

Rangkap jabatan merupakan tindakan yang tidak terpuji, dilarang dan bertentangan dengan moral, etika, dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Hal ini disebabkan rangkap jabatan oleh pejabat akan menyebabkan adanya potensi konflik kepentingan yang berujung dengan tindak pidana korupsi. Seperti yang tercantum dalam Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, asas-asas pemerintahan yang baik didalamnya tercakup berupa asas, kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, pelayanan yang baik. Adapun dalam ayat 2, disebutkan untuk asas-asas umum lain yang tidak tercantum dalam pasal 10 ayat 1 dapat digunakan

sebagai dasar penilaian hakim, jika tertulis dalam putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.<sup>9</sup>

Selain itu juga melihat dari track record dari Menteri Keuangan Sri Mulyani yang pernah dinilai mengeluarkan kebijakan yang kurang tepat yaitu mengenai *bailout* Bank Century. Dimana kebijakan tersebut menyebabkan timbulnya kesempatan pejabat dari Bank Century melakukan korupsi. Begitu pula dengan Suharso Monoarfa selaku menteri bidang perencanaan pembangunan nasional, saat ini juga memegang jabatan pelaksana tugas (plt) ketua umum partai persatuan pembangunan menggantikan Romahurmuzy yang tersandung kasus korupsi.<sup>10</sup> Selain *track record* kedua menteri tersebut yang menjadi problematika yaitu mereka mendapatkan hak keuangan sebagai menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional, sekaligus juga kedua menteri ini mendapatkan fasilitas negara berupa hak keuangan dan fasilitas yang lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagai dewan pengarah BRIN. Hal ini berdasarkan Kepres Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Dewan Pengarah BRIN. Pemberian hak tersebut berimplikasi terhadap bengkaknya APBN dan cenderung sebuah perilaku pemborosan APBN.

Peraturan perundang-undangan yang melarang rangkap jabatan oleh menteri diatur dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008

---

<sup>9</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>10</sup> Arif Syaefudin, "Cerita Suharso Monoarfa Saat Terpilih Jadi Plt Ketum PPP", <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4486109/cerita-suharso-monoarfa-saat-terpilih-jadi-plt-ketum-ppp>, diakses pada 21 Desember 2021.

tentang Kementerian Negara. Dalam pasal ini diatur bahwa menteri dilarang melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, komisaris, direksi pada BUMN atau perusahaan swasta, dan pimpinan dari organisasi yang dibiayai oleh BUMN, ataupun BUMD.<sup>11</sup> Namun, didalamnya tidak disebutkan secara tegas larangan menteri melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat pemerintah di lembaga pemerintahan yang lainnya. Sehingga terdapat kekosongan hukum dimana dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dalam Pasal 23 ini tidak mencantumkan secara eksplisit larangan rangkap jabatan oleh menteri dengan jabatan negara yang lainnya.

Penyelewengan kekuasaan, rawan terjadi ketika terdapat rangkap jabatan. Hal ini disebabkan, karena adanya potensi terganggunya konsentrasi dari para pejabat pemerintahan sangatlah besar. Sehingga diperlukan aturan yang secara eksplisit dan tegas mengatur mengenai rangkap jabatan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintahan khususnya para menteri dalam kabinet. Aturan bisa berupa pengaturan secara tegas dalam Undang-Undang Kementerian Negara maupun Undang-Undang Lembaga Kepresidenan yang berkaitan dengan larangan rangkap jabatan. Larangan mengenai rangkap jabatan dalam kabinet juga bisa dimasukkan dalam RUU tentang Lembaga

---

<sup>11</sup> Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Kepresidenan, mengingat hingga saat ini RUU tersebut belum dibahas dan disahkan sebagai undang-undang.<sup>12</sup>

Penelitian ini terfokus pada tinjauan atau pandangan dari Pasal 7 Ayat 3 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. Dimana didalam pasal tersebut terdapat keterangan bahwa wakil ketua dewan pengarah BRIN dijabat oleh menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional. Sehingga secara tidak langsung presiden sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan membentuk perpres telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tercantum dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Islam mengenal ilmu yang membahas mengenai tata cara pengaturan tentang permasalahan-permasalahan umum agar sesuai dengan syariah dengan berpedoman kepada *fiqh siyāsah*. Pengaturan ini bertujuan agar kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah tidak bertentangan dengan syariat Islam dan tercapainya kemaslahatan bagi umat. Penerapan dari kebijakan pemerintah yang diambil dari *fiqh siyāsah* dikenal dengan *siyāsah shar'iyah* sekarang. Permasalahan umum yang dibutuhkan untuk diatur yaitu, dalam bidang perundang-undangan, peradilan, kekuasaan eksekutif, moneter dan hubungan dengan luar negeri.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Hanta Yudha AR, *Presidensialisme Setengah Hati dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 302.

<sup>13</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), 16.

*Siyāsah shar'iyah* yang merupakan hasil keputusan politik dari para pemegang kekuasaan. Dalam pengambilan keputusan tersebut, pemegang kekuasaan haruslah berpegang teguh dengan *fiqh siyāsah* sebagai ilmu yang berakar dari pemikiran-pemikiran para ulama. Para ulama mujtahid *fiqh siyāsah* membagi sumber hukum yang digunakan dalam merumuskan hukum menjadi dua sumber. Sumber pertama yaitu Al-Qur'an dan sumber kedua yaitu Sunnah.<sup>14</sup>

Pemegang kekuasaan dalam hal ini pemerintah saat merumuskan peraturan perundang-undangan dan mengatur kehidupan bernegara haruslah berpegang teguh terhadap kedua sumber tersebut, Al-Qur'an dan Sunnah. Seiring dengan perkembangan zaman kehidupan masyarakat semakin dinamis sehingga pemerintah selaku pemegang kekuasaan dalam merumuskan peraturan perundangan-perundangan dan mengatur kehidupan bernegara tidak hanya berpandangan pada Al-Qur'an dan Sunnah saja. Akan tetapi juga berpandangan terhadap manusia dan lingkungannya. Sumber ini bisa saja berasal dari yurisprudensi, pendapat para ahli, adat istiadat setempat, pengalaman dan warisan budaya.<sup>15</sup> Kebijakan politik yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan dalam hal ini pemerintah apabila tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat dan jiwa syariat maka, kebijakan dan peraturan

---

<sup>14</sup> Ibid., 16.

<sup>15</sup> Ibid., 16.

perundang-undangan yang ditetapkan olehnya menjadi wajib untuk dipatuhi dan diikuti.<sup>16</sup>

Kajian dari *fiqh siyāsah* terdapat bahasan mengenai *al-wizaarah* dan *wazīr*. *Al-wizaarah* merupakan jabatan para pembantu dan wakil khalifah di tingkat pusat, kementerian. Sedangkan *waziir* merupakan menteri yang memegang jabatan tersebut.<sup>17</sup> *Waziir* merupakan kata yang dapat dijumpai dalam Al-Qur'an dan Hadist. Dalam Al-Qur'an kata *waziir* terdapat dalam Surat Al-Furqon ayat 35 berikut<sup>18</sup> :

وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا

“Dan sungguh kami telah memberikan Al Kitab (Taurat) kepada Musa dan Kami menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai *waziir* (pembantu)”

Kata *waziir* yang terdapat dalam Hadist tertuang dalam hadist yang diriwayatkan oleh Abu Dawud. Adapun bunyinya adalah sebagai berikut<sup>19</sup>:

عَنْ عَمِيَّةَ قَالَتْ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِالْأَمِيرِ خَيْرًا جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا صِدْقًا إِنْ نَسِيَ دَكْرَ أَعَانَهُ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِهِ غَيْرَ ذَلِكَ جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا سُوءًا إِنْ نَسِيَ لَمْ يُذَكَّرْ وَإِنْ دَكَّرَ لَمْ يُعْنَهُ.

Artinya: Dari Aisyah, ia berkata: Rosulullah SAW bersabda, “Apabila Allah menginginkan kebaikan pada seorang pemimpin, maka Dia akan menjadikan (memberikan) menteri yang jujur kepadanya; jika pemimpin lupa dia akan mengingatkannya dan jika pemimpin ingat dia akan menolongnya. Apabila Allah menginginkan selain kebaikan pada seorang pemimpin, maka Dia akan menjadikan (memberikan) menteri yang jahat baginya; jika pemimpin lupa dia tidak akan

<sup>16</sup> Ibid., 6-7.

<sup>17</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*, (Beirut: Dar Fikr, 2007)., 346.

<sup>18</sup> Al-Qur'an Al-Quddus, (Kudus: Mubarakatan Thoyybah, T.th)., 362.

<sup>19</sup> Muhyidin Yahya Annawawi, *Riyadu As-shalihin*, (Surabaya: Dar al-Uluum, T. th)., 324.

mengingatkannya dan jika pemimpin ingat diat tidak akan menolongnya.” (HR. Abu Dawud).

*Waziir* sudah pernah dicontohkan dimasa kehidupan Rosulullah. Dimana pada saat itu para sahabatlah yang menjadi pembantu Rosul dalam berbagai urusan pemerintahan. Hal ini kemudian prakteknya berlanjut ke masa Khulafaur Rasyidin dan penguasa-penguasa yang meneruskannya.<sup>20</sup> Seperti halnya tujuan dari pembentukan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yaitu untuk melaksanakan tugas membantu tugasnya Presiden, maka *wizaarah* dalam *fiqh siyāsah* yang tugasnya adalah membantu imamah atau khalifah atau jabatan lain yang dapat disetarakan.

Bagaimana pandangan *fiqh siyāsah* dalam menyikapi adanya rangkap jabatan akan dibahas dalam penelitian ini. Dalam ajaran Islam secara eksplisit tidak ada larangan mengenai rangkap jabatan oleh *waziir*. Tetapi ajaran Islam mengenal aturan mengenai larangan untuk berambisi pada suatu jabatan. Selain itu juga terdapat hadist yang memerintahkam kepada penguasa, hakim, maupun pejabat yang lainnya untuk mengangkat pejabat pembantunya berdasarkan kompetensi.<sup>21</sup>

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis akan meneliti mengenai Rangkap Jabatan oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) dalam Tinjauan *Fiqh Siyāsah*.

<sup>20</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*, (Beirut: Darul Fikir, 1984), 346.

<sup>21</sup> Imam Nawawi, *Riyadush Sholihin*, (Surabaya: Darul Ulum, T.th), 223-224.

## B. Identifikasi Masalah dan Batasan Masalah

Berlandaskan dengan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan sebelumnya, terdapat beberapa masalah yang timbul dalam penelitian ini. Adapun masalah yang dapat teridentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan Presiden selaku kepala pemerintahan seharusnya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan spesifik, karena kekuasaan presiden yang terlalu luas akan menyebabkan terjadinya *abuse of power*.
2. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara melarang menteri melakukan rangkap jabatan, namun pada pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional diperbolehkan untuk melakukan rangkap jabatan.
3. Dalam Pasal 5 poin 6 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang berbunyi “Setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak

mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Rangkap tunjangan gaji sebagai menteri keuangan, menteri perencanaan pembangunan nasional melanggar larangan rangkap penghasilan sebagaimana yang tertulis pada Pasal 5 poin 6 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme .

4. Rangkap jabatan oleh menteri sebagai Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional dari tinjauan *fiqh siyāsah* bertentangan dengan prinsip *jalb al-maṣālih wa daf’f al-mafāsīd*.

Agar penelitian ini dapat terfokus dengan baik seperti yang dimaksud pada judul diatas, peneliti akan melakukan pembatasan terhadap fokus penelitian pada : Rangkap Jabatan oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional dalam Tinjauan *Fiqh Siyāsah* dengan batasan-batasan masalah sebagai berikut :

1. Rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.
2. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap rangkap jabatan oleh menteri dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

### C. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan diatas, maka dapat disimpulkan terkait dengan rumusan masalah yaitu:

1. Bagaimana deskripsi rangkap jabatan oleh menteri dalam pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap rangkap jabatan oleh menteri dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional?

### D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan uraian yang berisi mengenai deskripsi secara ringkas mengenai penelitian atau kajian terdahulu yang sudah pernah dilakukan. Kajian pustaka membahas mengenai masalah yang diteliti sehingga dapat diketahui secara terang bahwa kajian yang sedang dilakukan sekarang bukan merupakan tindakan pengulangan atau duplikasi dari kajian yang pernah ada sebelumnya.<sup>22</sup>

Penelitian ini agar dapat gambaran jelas mengenai topik yang bakal diteliti dengan penelitian sejenis yang pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya maka dalam penelitian ini harus terdapat kajian pustaka.

---

<sup>22</sup> Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018)., 8.

Diharapkan dengan keberadaan kajian pustaka ini pengulangan terhadap materi yang sama tidak ada secara mutlak.

Ketika menyusun kajian pustaka dalam penelitian ini, penulis tidak menemukan judul penelitian yang sama dengan penelitian sebelumnya. Tetapi penulis menemukan judul yang memiliki kemiripan dalam topik larangan rangkap jabatan oleh menteri dan wakil menteri. Penelitian ini membahas mengenai rangkap jabatan oleh menteri sebagai Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

1. Skripsi yang ditulis oleh Deo Ricky Mahleza, Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh yang berjudul "Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju Ditinjau Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara". Skripsi ini membahas mengenai deskripsi rangkap jabatan oleh menteri dalam kabinet Indonesia Maju dan menganalisis kedudukan hukum terhadap menteri yang melakukan rangkap jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju.<sup>23</sup> Dalam skripsi tersebut yang obyek penelitiannya adalah jabatan menteri secara umum dalam kabinet Indonesia Maju, sedangkan dalam objek penelitian yang diteliti oleh penulis secara khusus hanya jabatan menteri yang dirangkap dengan jabatan Wakil Ketua Dewan Pengarah

---

<sup>23</sup> Deo Ricky Mahleza, Skripsi, "Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju Ditinjatau Menurut UU No.39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara", (Skripsi, UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, 2021), 5.

Badan Riset dan Inovasi Nasional yang diatur dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

2. Skripsi yang ditulis oleh Dini Fajar Hidayah, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya yang berjudul “Analisis *Fiqh Siyāsah* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVIII/2019 Tentang Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri”. Skripsi yang ditulis oleh Fajar Dini Hidayah ini menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/ 2019 mengenai larangan rangkap jabatan oleh wakil menteri yang dianalisis menggunakan pisau analisis *fiqh siyāsah*<sup>24</sup>. Adapun persamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis terletak pada pisau analisisnya berupa *fiqh siyāsah*. Sedangkan perbedaan antara penelitian yang dilakukan oleh Dini Fajar Hidayah dan penulis terletak pada obyek penelitian, dimana Dini Fajar Hidayah menganalisis Larangan Rangkap Jabatan oleh Wakil Menteri dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis obyeknya berupa rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.
3. Skripsi yang ditulis oleh Krisnanda Maya Sandhi, Fakultas Hukum UII Yogyakarta yang berjudul “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”. Skripsi yang ditulis oleh Krisnanda Maya Sandi ini

---

<sup>24</sup> Dini Fajar Hidayah, Skripsi, “Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 Tentang Laranangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri”, (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021), 6.

membahas mengenai pentingnya melakukan pengaturan tentang larangan menteri melakukan rangkap jabatan di partai politik. Hasil dari penelitian Krisnanda Maya Sandhi yaitu, larangan rangkap jabatan menteri dengan jabatan lain dalam partai politik dalam undang-undang tidak dijelaskan secara jelas konsepnya.<sup>25</sup> Penelitian yang dilakukan oleh Krinanada Maya Sandhi dan yang penulis lakukan terdapat kesamaan dimana objeknya yaitu rangkap jabatan oleh menteri. Namun, antara Krisnanda Maya Sandhi dan penulis terdapat perbedaan dimana fokus Krisananda Maya Sandhi berupa urgensi pengaturan peraturan perundang-undangan terkait dengan rangkap jabatan dalam partai politik yang dilakukan oleh menteri. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis terfokus pada tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap rangkap jabatan yang menteri dengan jabatan negara lain yang diatur dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)

Sehingga dapat diketahui secara jelas bahwa penelitian yang dalam hal ini dilakukan oleh penulis merupakan hal yang masih baru. Bukanlah bentuk dari duplikasi atau pengulangan dari penelitian ilmiah yang terdahulu, dan merupakan penelitian terbaru dari segi fokus maupun kajian yang digunakan berbeda.

---

<sup>25</sup> Krisnanda Maya Sandhi, “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”, (Skripsi--UII, Yogyakarta, 2018), 16.

### E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini yaitu, untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah tersebut diatas agar tujuan penelitian dapat dipahami secara jelas dan detail, maka tujuan dari penelitian ini, antara lain:

1. Untuk mengetahui rangkap jabatan oleh menteri dalam pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.
2. Untuk mengetahui tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap rangkap jabatan oleh menteri dalam pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

### F. Kegunaan Penelitian

Penulis berharap penelitian yang dilakukan oleh penulis dapat memberikan sumbangsih berupa manfaat baik secara teori maupun praktik, yaitu:

1. Secara Teoritis

- a. Bagi Akademis

Penulis berharap hasil dari penelitian ini, secara teoritis dapat memberikan manfaat berupa dorongan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang lembaga negara, khususnya Badan Riset dan Inovasi Nasional, dan kepada kementerian negara mengenai

larangan merangkap jabatan menteri dan pejabat negara lain secara bersamaan. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan dan dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian yang akan dilakukan dikemudian hari.

## 2. Secara Praktis

### a. Bagi pejabat publik, pengamat politik dan masyarakat

Penulis berharap para pejabat publik dan masyarakat secara umum dapat mengetahui dan memahami bahwa terdapat peraturan mengenai larangan rangkap jabatan oleh pejabat publik khususnya menteri. Sehingga dikemudian hari tidak ada lagi yang melakukan rangkap jabatan dengan jabatan yang lain agar tidak terjadi kesalahan serupa yang melanggar peraturan perundang-undangan dikemudian hari.

## G. Definisi Operasional

Perancangan definisi operasional memiliki tujuan agar dapat mendorong pemahaman yang lebih mengenai judul dan konteks yang didiskusikan. Disini penulis akan mendefinisikan mengenai istilah-istilah yang ada dalam penelitian ini, diantaranya yaitu:

1. *Fiqh Siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari tentang ketatanegaraan yang berbicara mengenai siapa sumber kekuasaan, siapa pelaksana dari

kekuasaan, dasar yang mendasari kekuasaan dan tata cara penguasa melaksanakan kekuasaan yang telah diberikan kepadanya berdasarkan syariat Islam agar tercapai kemaslahatan umat. Kajian ini masuk dalam ranah *sulṭah tanfīdiyyah* selaku pelaksana kekuasaan eksekutif dalam sistem kekhalifahan atau imamah. Pada abad modern ini *wizārah* dan *wazīr* sepadan kementerian atau lembaga negara setingkat kementerian yang pejabatnya disebut dengan menteri dan pejabat setingkat menteri.

2. Rangkap Jabatan merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu, dimana individu ini memegang dua jabatan atau lebih dalam waktu yang bersamaan dalam pemerintahan atau organisasi. Misalnya menteri merangkap menjadi ketua partai politik.
3. Menteri merupakan jabatan yang bertugas untuk membantu Presiden yang memimpin kementerian.<sup>26</sup>
4. Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional merupakan peraturan presiden yang terbaru mengenai pengaturan tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. BRIN merupakan lembaga pemerintah yang posisinya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menjalankan tugasnya yaitu menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan yang terintegrasi. Dalam Pasal 7 ayat 5 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset

---

<sup>26</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

dan Inovasi Nasional bunyinya adalah sebagai berikut wakil ketua sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 huruf b dijabat secara *ex-officio* menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional.

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah strategi umum yang didalamnya terhimpun data dan analisis data yang tersusun secara sistematis agar permasalahan yang diteliti dapat diselesaikan masalahnya yang berkaitan dengan Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap rangkap jabatan oleh menteri dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional. Adapun metode penelitian yang digunakan yaitu sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang diteliti oleh penulis merupakan penelitian hukum (*legal research*). *Legal research* dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.<sup>27</sup> Penelitian hukum normatif memiliki tujuan untuk mendapatkan kebenaran yang konsisten. Kebenaran konsisten berupa ada tidaknya peraturan legal yang berdasarkan norma hukum. Apabila norma itu sudah ada, maka wujudnya berupa perintah maupun larangan yang didasarkan pada prinsip hukum. Selain itu juga perilaku

---

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005), 55.

seseorang apakah sudah sesuai dengan norma hukum, bukan hanya sekedar dinilai berdasarkan peraturan hukum atau prinsip hukum.<sup>28</sup>

Berdasarkan masalah yang telah ditentukan, maka jenis penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Metode pendekatan perundang-undangan memerlukan kepahaman peneliti mengenai hierarki dan asas-asas yang ada dalam peraturan perundang-undangan.<sup>29</sup> Karena di dalam metode pendekatan perundang-undangan, penulis dapat mengetahui mengenai bentuk peraturan perundang-undangan dan telaah materi muatan peraturan perundang-undangan. Sehingga penulis merasa perlu untuk mempelajari lebih lanjut mengenai dasar ontologis undang-undang, dan *ratio legis* yang ada dari ketentuan undang-undang.<sup>30</sup>

## 2. Sumber Bahan Hukum

Bachtiar di buku Metode Penelitian Hukum mengutip pendapat dari Soerjono Soekanto dalam bukunya Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, bahwa penelitian hukum normatif atau bisa juga disebut dengan penelitian hukum pustaka merupakan jenis penelitian hukum yang dilakukan dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan

---

<sup>28</sup> Ibid., 47.

<sup>29</sup> Ibid., 137.

<sup>30</sup> Ibid., 142.

pustaka atau hanya data sekunder saja.<sup>31</sup> Adapun sumber bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini terperinci sebagai berikut:

a. Sumber hukum primer merupakan data yang terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah yang ada dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini yang dimaksud sebagai data primer adalah:

- 1) UUD NRI Tahun 1945.
- 2) UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- 3) UU No. 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.
- 4) UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Adminitrasi Pemerintahan
- 5) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

b. Sumber hukum sekunder adalah data yang berupa publikasi hukum yang mencakup kitab-kitab *fiqh siyāsah*, buku-buku, ebook, jurnal ilmiah hukum, tesis, skripsi dan pendapat ahli hukum atas putusan pengadilan. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber sekunder berupa:

- 1) Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

---

<sup>31</sup> Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Banten: Unpam Press, 2018), 56.

- 2) Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: Kencana, 2009.
- 3) Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002.
- 4) Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- 5) Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Depok: Raja Grafindo Persada, 2020.
- 6) Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Depok: Prenadamedia Group, 2017.
- 7) Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- 8) Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010.
- 9) Jimly Ashshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- 10) Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2019.

11) Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)., 373.

12) John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)., 72.

c. Sumber Hukum Tersier terdiri dari kamus hukum dan ensiklopedia yang terkait dengan tema penelitian.

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Setelah isu hukum ditentukan, langkah selanjutnya yang dilakukan oleh penulis yaitu mencari dan menemukan bahan hukum yang berkaitan dengan isu terbaru. Sebelumnya penulis sudah memaparkan bahwa pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan oleh penulis adalah untuk bertujuan menemukan peraturan perundang-undangan yang memiliki simpul dengan isu hukum tersebut.<sup>32</sup>

Adapun tehnik pegumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam menulis penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pengorganisasian data dilakukan dengan tata cara menyusun data tersebut secara sistematis sesuai dengan penjelasan dan dirumuskan secara deskripsi.

---

<sup>32</sup> Peter, *Metode Penelitian...*, 237.

- b. *Editing*, adalah memeriksa data referensi yang telah dikumpulkan. Dan secara cermat memberikan catatan agar arti, makna, istilah dan ungkapannya dapat dipahami.
- c. Melakukan analisa terhadap hasil dari proses pengorganisasian dan proses *editing* dengan cara memakai dasar hukum dan kaidah atau norma hingga dapat ditemukan suatu deskripsi yang bersimpul dengan Rangkap Jabatan Oleh Menteri Dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

#### 4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam melakukan penelitian menggunakan teknik deskriptif untuk memaparkan dan menguraikan problematika tentang Rangkap Jabatan oleh Menteri dalam Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional untuk menyesuaikan relevansinya dengan Teori *Fiqh Siyāsah*. Penulis dalam melakukan penelitian juga menggunakan kerangka berfikir deduktif. Hal ini diharapkan agar kesimpulan bisa ditarik dengan alasan-alasan tertentu yang kuat. Kesimpulan dirumuskan dari keadaan yang berlaku umum kepada hal-hal yang bersifat khusus.<sup>33</sup> Teori *Fiqh Siyāsah* berkaitan erat dengan *siyāsah shar'iyah*, karena *fiqh siyāsah* merupakan ilmu yang digunakan untuk merumuskan *siyāsah shar'iyah*. Dalam *fiqh siyāsah*, *khalīfah/imāmah* adalah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif sekaligus. Walaupun dikemudian hari dikenal

---

<sup>33</sup> Ibid., 60.

pembagian kekuasaan akan tetapi kekuasaan tersebut masih ada hingga sekarang. Pada zaman dahulu *khalīfah/imāmah* memiliki hak untuk mengangkat *wazīr* untuk membantuk *khalīfah/imāmah* dalam menjalankan pemerintahan, kini seorang Presiden juga memiliki kekuasaan untuk mengangkat menteri untuk membantu tugas pemerintahannya.

## I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini dengan cara pembahasan disusun bab per bab, pada setiap bab terdapat sub bab yang disusun secara sistematis. Adapun rinciannya adalah sebagai berikut:

Bab 1 adalah bab yang isinya berupa pendahuluan. Di bab pertama ini terhimpun latar belakang, didalamnya berisi alasan-alasan, dan alasan kenapa penelitian ini perlu untuk dilakukan. Selain itu juga terdiri dari identifikasi masalah, batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan dari penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab 2 merupakan bab dimana isinya berupa penjelasan secara teoritis yang berkaitan dengan tinjauan *fiqh siyāsah*, yang kemudian akan dijabarkan pada sub bab yang selanjutnya. Penyajiannya diawali dengan pengertian dari *fiqh siyāsah*, ruang lingkup *fiqh siyāsah*, kaitan antara *fiqh siyāsah* dan *siyāsah shar'iyah*, kemudian pembagian kekuasaan dalam *fiqh siyāsah* yang meliputi *sulṭah tanfiḍiyyah*, *sulṭah tashri'iyah* dan *sulṭah qaḍaiyyah*. Dan

dilanjut dengan lembaga negara *wizārah* yang dijabat oleh *wazīr*. Kemudian disusul dengan larangan hukum Islam mengenai larangan rangkap jabatan dan prosedur rangkap jabatan.

Bab 3 merupakan bab yang isinya berupa uraian mengenai kekuasaan presiden di Indonesia Panca Amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan menteri dalam sistem pemerintahan di Indonesia, pengangkatan dan pemberhentian menteri, pengertian dari Badan Riset dan Inovasi Nasional, Tugas dan Wewenang Badan Riset dan Inovasi Nasional, Struktur Jabatan dalam Badan Riset dan Inovasi Nasional, Tata cara Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional, Tugas dan Wewenang Jabatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional, dan larangan rangkap jabatan oleh menteri dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bab 4 membahas mengenai tinjauan *fiqh siyāsah* dan analisis yuridis mengenai rangkap jabatan oleh pejabat publik dan menteri dalam Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional

Bab 5 membahas mengenai penutup yang terdiri dari dua sub bab berupa kesimpulan dan saran yang merupakan bentuk uraian secara singkat mengenai masalah yang ada dalam penelitian ini.

## BAB II

### KONSEP *FIQH SIYĀSAH, SIYĀSAH SHAR'IIYAH DAN WIZAARAH*

#### A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

*Fiqh Siyāsah* merupakan bentuk *idāfah* yang tersusun dari dua kata yaitu, *fiqh* dan *siyāsah*. Kata *fiqh* sendiri berakar dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*<sup>1</sup>. Kata *fiqh* secara bahasa adalah pemahaman yang mendalam mengenai maksud dari perkataan maupun perbuatan. Berdasarkan istilah kata *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum-hukum yang berdasarkan syara tentang amaliah yang didapat berdasarkan dalil-dalil yang terperinci. Dapat disimpulkan bahwa, *fiqh* merupakan pengetahuan terkait hukum-hukum yang terdapat pada agama Islam yang dirumuskan berdasarkan Al-Qur'an dan Hadist. Perumusan hukum Islam ini dilakukan oleh mutjahid dengan jalan berijtihad.<sup>2</sup>

Syariah Dedi dalam bukunya *fiqh siyāsah* menukil dari *Lisan al-'Arab* karya Ibnu al-Mandzur memaknai kata *fiqh* secara harfiyah dengan arti tahu, mengerti dan paham. Makna kata *fiqh* secara harfiyah ini biasanya dipakai secara khusus dalam bidang yurisprudensi Islam atau bidang hukum agama.<sup>3</sup> *Fiqh* merupakan ilmu yang bersifat *dzani* berbeda dengan ilmu-ilmu yang

---

<sup>1</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), 2.

<sup>2</sup> Syariah Dedi et al., *Fiqh Siyasah*, (Bengkulu: LP2M IAIN Curup, 2019), 1.

<sup>3</sup> Ibid., 1.

lainnya yang bersifat *qath'i*. *Fiqh* disebut sebagai ilmu yang *dzani* karena dirumuskan dari dalil-dalil yang bersifat *dzani*.

Syariah Dedi dalam bukunya *fiqh siyāsah* menukil pendapat Wahbah Az-Zuhaili yang merangkum dari pendapat-pendapat ulama' Syafi'iyah mendefinisikan *fiqh* sebagai berikut :

أَلْعُلْمُ بِالْأَحْكَامِ الشَّرْعِيَّةِ الْعَمَلِيَّةِ الْمَكْتَسَبَةِ مِنْ أَدَلَّتِهَا التَّفْصِيلِيَّةِ

Dapat disimpulkan dari definisi *fiqh* yang diutarakan oleh Wahbah Zuhaili bahwa *fiqh* merupakan ilmu yang bersifat *dzani* merupakan argument yang dapat dipertanggung jawabkan. Dasarnya yaitu, kata *al-muktasabah* yang artinya adalah diusahakan. Dimana kata diusahakan ini mengandung arti adanya campur tangan dari akal dan pikiran manusia dalam proses merumuskan hukum yang bersumber dari al-Qur'an dan Hadist.<sup>4</sup>

Jadi, dapat disimpulkan *fiqh* merupakan upaya yang dilakukan oleh para ulama mujtahid yang dilakukan secara bersungguh-sungguh untuk merumuskan dan menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. *Fiqh* juga bisa disebut sebagai hukum Islam, karena *fiqh* juga bersifat *ijtihâdiyah* karena pemahaman mengenai hukum syara tersebut akan mengalami perubahan seiring dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi dari manusia itu sendiri.

---

<sup>4</sup> Ibid., 5.

Kata *siyāsah* berasal dari akar kata سِيَاسَة - يَسُوسُ - سِيَاسَة . Secara bahasa kata *siyāsah* berarti memerintah, mengatur, mengendalikan, membuat keputusan dan mengurus.<sup>5</sup> Arti dari kata *siyāsah* yang terdapat dalam kamus *al-Munjid* dan *Lisan al-'Arab* adalah pemerintahan, pembuat kebijakan, pengurusan, pengawasan, pengambil keputusan ataupun perekayasa. Terkadang kata *siyāsah* diartikan sebagai memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kemaslahatan.<sup>6</sup>

Berdasarkan istilah kata *fiqh siyāsah* menurut pendapat Abdul Wahab Khallaf adalah pengaturan peraturan perundang-undangan yang diciptakan dengan tujuan memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta untuk mengatur keadaan. Louis Ma'luf dalam Kamus *Al-Munjid* mendefinisikan secara istilah bahwa *siyāsah* adalah menciptakan kemaslahatan bagi umat manusia dengan cara dibimbing menuju jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzhur dalam kamusnya *Lisān al-'Arab* mendefinisikan *siyāsah* sebagai mengatur atau memimpin sesuatu agar umat manusia bisa diantarkan menuju kemaslahatan.<sup>7</sup>

Definisi diatas bersifat umum, sedangkan definisi *siyāsah* secara religius didefinisikan oleh Ibnu Qayyim Al Jauziyah. Definisinya adalah suatu perbuatan yang membawa umat manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kebinasaan. Walaupun perbuatan tersebut tidak pernah ditetapkan oleh Nabi Muhammad SAW maupun diwahyukan oleh Allah SWT

<sup>5</sup> Fatmawati Hilal, *Fikih Siyāsah*, (Makassar: Pusaka Almaida, 2015), 1.

<sup>6</sup> Syarial Dedi, et.al, *Fiqh Siyāsah*,...2.

<sup>7</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi*,...4.

dalam Al-Qur'an.<sup>8</sup> Begitulah pendapat Ibnu Qayyim Al Jauziyah yang dikutip oleh Muhammad Iqbal dalam bukunya *Fiqh Siyāsah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*.

Berlandaskan definisi dan pendapat-pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *fiqh siyāsah* merupakan bagian dari hukum Islam yang di dalamnya menjelaskan mengenai pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bingkai negara agar tercapai kemaslahatan bagi umat manusia. Ulama mujtahid merumuskan hukum Islam dengan menggali secara bersungguh-sungguh dari sumber hukum Islam yang sesuai dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat dalam *fiqh siyāsah* agar tercapai kemaslahatan umat.

## **B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah***

Para ulama berbeda pendapat mengenai pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah*. Perbedaan para ulama mengenai pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* bukan merupakan perbedaan tentang prinsip, akan tetapi hanya perbedaan yang sekedar terbatas pada hal yang bersifat teknis saja. Adapun perbedaan tersebut dimana ada ulama' yang menetapkan untuk membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi tiga bidang, empat bidang, lima bidang bahkan ada yang membaginya menjadi delapan bidang.

---

<sup>8</sup> Ibid., 4.

Ulama yang membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi tiga bidang adalah *Abd al-Wahhab Khallaf*. Beliau dalam kitabnya yang berjudul *al-Siyāsah al-Shar'iyah* membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi tiga bidang kajian saja yaitu, peradilan, hubungan internasional dan keuangan negara. Ibnu Taimiyah membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi empat bidang. Empat bidang tersebut yakni, *siyāsah qaḍā'iyah* (bidang peradilan), *siyāsah māliyah* (bidang ekonomi dan moneter), *siyāsah 'idāriyyah* (bidang administrasi negara) dan terakhir *siyāsah dauliyyah/khārijyyah* (bidang hubungan internasional).<sup>9</sup>

Pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi lima bidang dilakukan oleh Imam Mawardi dalam kitabnya yang berjudul *al-Ahkām al-Sulthāniyyah*. Ruang lingkup *fiqh siyāsah* yang tercantum dalam kitab ini mencakup *siyāsah dustūriyyah* (peraturan perundang-undangan), *siyāsah qaḍā'iyah* (peradilan), *siyāsah 'idāriyyah* (administrasi negara), *siyāsah māliyyah* (ekonomi dan moneter) dan *siyāsah ḥarbiyyah* (hukum perang).<sup>10</sup>

Perbeda dengan ulama-ulama diatas, salah satu cendikiawan Indonesia Hasbi Ash-Shiddieqy membagi ruang lingkup dari *fiqh siyāsah* menjadi delapan ruang lingkup. Delapan ruang lingkup ini mencakup di dalamnya pertama, *siyāsah dustūriyyah shar'iyah* (politik pembuatan perundang-undangan), kedua *siyāsah idāriyyah shar'iyah* (politik administrasi negara), ketiga, *siyāsah tanfīdiyyah shar'iyah* (politik pelaksanaan perundang-

<sup>9</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi* ,,,.131.

<sup>10</sup> Ibid., 14

undangan), keempat *siyāsah qaḍā'īyyah shar'īyyah* (politik peradilan), kelima *siyāsah māliyah shar'īyyah* (politik ekonomi dan moneter), keenam *siyāsah khārijīyyah/ siyāsah dauliyyah shar'īyyah*, dan terakhir kedelapan *siyāsah ḥarbiyyah shar'īyyah* (politik peperangan).<sup>11</sup>

Agar perbedaan pendapat para ulama diatas lebih mudah untuk dipahami maka ruang lingkup dari *fiqh siyāsah* dapat disederhanakan menjadi tiga bagian pokok. Bagian ruang lingkup pertama yaitu *siyāsah dustūriyyah* (perundang-undangan) dimana di dalamnya mencakup bahasan mengenai kajian *tashrī'īyyah* (penetapan hukum) yang dilakukan oleh lembaga legislatif, *qaḍā'īyyah* (peradilan) yang dilakukan oleh lembaga yudikatif dan *idāriyyah* (administrasi pemerintahan) oleh lembaga eksekutif atau birokrasi.

Kedua, *siyāsah khārijīyyah/siyāsah dauliyyah* (politik luar negeri) dimana di dalamnya mencakup hubungan keperdataan antara warga negara muslim dan warga negara non muslim yang berbeda negara (*al-siyāsah al-duali al-khāṣ*) dan hubungan internasional antara negara muslim dengan negara muslim lainnya ataupun negara non muslim (*al-siyāsah al-duali al-'ām*). Hukum perdata internasional di dalamnya mengatur mengenai hubungan muamalah antara kedua warga negara. Sedangkan untuk hukum internasional di dalamnya lebih mengatur mengenai politik kebijakan negara Islam baik dalam masa damai maupun dalam masa perang. Kebijakan politik di masa damai mencakup kebijakan negara dalam pengangkatan duta dan konsul. Sedangkan kebijakan politik dalam masa perang (*siyāsah ḥarbiyyah*)

---

<sup>11</sup> Ibid., 14.

mencangkup mengenai peraturan tentang peperangan seperti alasan-alasan diperbolehkannya berperang, pengumuman perang, etika perang, harta rampasan perang, tawanan perang dan gencatan senjata.

Ketiga, *siyāsah mâliyyah* (politik keuangan dan moneter) dimana di dalamnya mencangkup pengaturan keuangan negara. Seperti sumber-sumber pendapatan negara, pengeluaran dan belanja negara, pajak, perbankan, ekspor dan impor, kepentingan publik dan pajak. Pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* disini bukan berarti bisa disamakan dengan pembagian kekuasaan dalam konsep negara modern. Kedua hal ini sangat berbeda jauh karena pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* tidak berdasarkan pembagian kekuasaan yang kemudian dilanjutkan pengelompokan lembaga negara, tetapi pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* ini murni karena bersifat rumpun keilmuan.

### C. Kaitan Antara *Fiqh Siyāsah* dan *Siyāsah Syar'iyah*

Muhammad Iqbal dalam bukunya yang berjudul *fiqh siyasah kontekstualisasi doktrin politik Islam*, menukil pendapat dari kitab *al-Siyāsah as-Shar'iyah* karya Abdul Wahhab Khalaff mendefinisikan *siyāsah syar'iyah* sebagai ketetapan dalam mengeluarkan kebijaksanaan penyelenggaraan masalah kenegaraan yang berlandaskan dengan syariat. Adapun rumusan mengenai *siyāsah shar'iyah* oleh Abdul Wahab Khallaf

dalam bentuk redaksi bahasa Arab yang dinukil Muhammad Iqbal dalam bukunya adalah sebagai berikut<sup>12</sup> :

تَدْبِيرُ الشُّؤُنِ الْعَامَّةِ لِدَوْلَةِ الْإِسْلَامِيَّةِ بِمَا يَكْفُلُ تَحْقُقُ الْمَصَالِحِ وَ دَفْعِ الْمَضَارِّ بِمَا لَا يَتَعَدَّى حُدُودَ الشَّرِيعَةِ وَأُصُولَهَا الْكُلِّيَّةِ وَإِنْ لَمْ يَنْفِقْ بِأَفْعَالِ الْأَئِمَّةِ الْمُجْتَهِدِينَ

“Pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintah Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudaratannya dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsipnya yang umum, meskipun tidak sejalan dengan pendapat para ulama’ mujtahid”

Masalah umum yang dimaksud oleh Abdul Wahab Khallaf disini berkaitan dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh umat Islam yang dibutuhkannya pengaturan lebih lanjut, seperti dalam bidang perundang-undangan, peradilan, kekuasaan eksekutif, kebijakan moneter dan keuangan negara, masalah dalam negeri maupun hubungan internasional.

Pendapat Abdul Wahab Khallaf diatas kemudian diperkuat oleh pendapat dari Abdul Rahman Taj dalam kitabnya yang berjudul *Al-Siyāsah al-Shar’iyyah*. Dalam kitab tersebut Abdul Rahman Taj merumuskan *siyāsah shar’iyyah* sebagai hukum-hukum yang mengatur penyelenggaraan negara, pengelompokkan permasalahan umat berdasarkan dengan semangat syariat dan landasan-landasan umum dengan tujuan agar tercapai cita-cita masyarakat walaupun di dalam Al-Qur’an maupun hadist tidak ditegaskan secara eksplisit.

<sup>12</sup> Muhammada Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin*,,5.

Para *fuqāha* merumuskan definisi dari *siyāsah syar'iyah* sebagai wujud kewenangan dari pemerintah atau penguasa untuk menerapkan kebijakan-kebijakan politik berupa peraturan yang tidak bertentangan dengan dasar-dasar agama yang tujuannya yaitu kemaslahatan, walaupun tidak ada dalil khusus untuk menerapkannya.

Al-Qur'an merupakan sumber hukum utama dalam hukum Islam. Karena posisinya tersebut Al-Qur'an memiliki sifat dinamis, benar dan mutlak. Dinamis artinya Al-Qur'an dapat diterapkan dalam kondisi dan situasi apapun oleh siapapun dan kapanpun. Selain itu kebenaran Al-Qur'an merupakan kebenaran yang dapat dibuktikan baik dengan realita maupun fakta yang sebenarnya. Kebenaran dari Al-Qur'an tidak dapat diragukan kebenarannya dan tidak dapat pula dibantah.<sup>13</sup> Selain sifat-sifat diatas Al-Qur'an juga memiliki sifat umum. Sehingga sebagian besar ayat-ayat yang ada di dalamnya menjelaskan hukum secara global. Namun, ada juga yang menjelaskan secara detail.<sup>14</sup>

Ada tiga ketegori hukum yang berlaku di masyarakat, kategori pertama *siyāsah shar'iyah* yang sumber pokoknya Al-Qur'an dan hadist. Kedua sumber inilah yang menjadi landasan pokok pemerintah atau penguasa untuk menciptakan peraturan perundang-undangan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Ayat-ayat Al-Qur'an yang bersifat global tentu tidak menyebutkan hukum Islam secara terperinci, namun disisi

<sup>13</sup> Septi Aji Fitra Jaya, "Al-Qur'an dan Hadis sebagai Sumber Hukum Islam", *Jurnal Indo-Islamika*, 2 (Juli-Desember, 2019), 204.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 209.

yang lain Al-Qur'an haruslah bersifat dinamis. Sehingga para ulama mujtahid yang berijtihad untuk menggali hukum yang ada dalam Al-Qur'an maupun hadist.

Adapun sumber-sumber yang tidak berasal dari wahyu dalam *siyāsah shar'iyah* bersumber dari pendapat para ilmuwan, yurisprudensi, *'urf* atau adat istiadat yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai syariat, dan pengalaman, budaya setempat. Hasil ijtihad yang berlandaskan dengan sumber-sumber bukan wahyu disebut dengan *siyāsah waḍ'iyah*. *Siyāsah waḍ'iyah* dalam prakteknya dibagi menjadi dua kategori hukum yang berlaku dimasyarakat. Kedua kategori tersebut yaitu pertama *siyāsah waḍ'iyah* berupa kebijakan politik yang dibuat berkesesuaian dengan wahyu, maka kebijakan politik tersebut dapat digolongkan sebagai *siyāsah shar'iyah* dan boleh diikuti karena di dalamnya tidak terdapat kemaksiatan kepada Allah Swt. Dan kedua yaitu *siyāsah waḍ'iyah* yang tidak sesuai dengan wahyu berupa kebijakan politik yang tidak ada nilai syariat yang terkandung di dalamnya. Kebijakan ini tidak boleh ditaati oleh masyarakat secara mutlak. Seperti yang diterangkan oleh Nabi Muhammad Saw bahwa tidak ada ketaatan kepada mahluk dalam hal kemaksiatan kepada Allah Swt.

Bagaimana cara mengetahui suatu kebijakan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan dapat digolongkan sebagai *siyāsah shar'iyah*? Atau dalam konotasi yang lain bagaimana *siyāsah waḍ'iyah* yang bersumber dari manusia dan lingkungannya dapat menjadi bagian dari *siyāsah shar'iyah*. Cara untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam peraturan

perundang-undangan itu tergolong sebagai *siyāsah shar'iyah* atau bukan, dapat dilihat dari prosedur dan substansi dari pembentukan kebijakan pemerintah tersebut. Berdasarkan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut harus dilakukan dengan musyawarah. Seperti yang tercantum dalam surat Ali 'Imran ayat 159<sup>15</sup> dan Asy-Syuara ayat 38<sup>16</sup> yang bunyinya sebagai berikut:

فِيمَا رَحِمَهُ مِنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ لِيَكْفُرْ بِكُفْرَانِكُمْ إِذْ آذَعَزَمْتُمُ التَّوَكُّلَ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ  
وَاسْتَعْفِرْهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ إِذْ أَعَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

Artinya: Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan memohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka bertawakallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Artinya: Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhan dan melaksanakan sholat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka dan mereka menginfakkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Berdasarkan substansi dari pembentukan kebijakan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan dapat digolongkan sebagai *siyāsah shar'iyah* harus memenuhi beberapa kriteria. Kriteria pertama kebijakan tersebut sesuai dan tidak bersebrangan dengan syariat Islam. Kedua *equality* manusia di hadapan hukum dan pemerintahan atau dalam Islam dikenal dengan prinsip *al-musāwah*. Ketiga, penerapannya tidak membuat masyarakat merasa

<sup>15</sup> Al-Qur'an Al-Quddus, (Kudus: Mubarakatan Thoyyabah, T.th)., 252.

<sup>16</sup> Ibid., 487.

keberatan, prinsip *'adamu al-kharaj*. Keempat, melahirkan rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat, prinsip *tahqīq al-'adālah*. Terakhir yang kelima, menciptakan kemaslhatan bagi masyarakat dan menghindarkan dari kemudharatan, prinsip *jalb al-maṣālih wa daf' al-mafāsīd*<sup>17</sup>. Lebih mudah dipahami suatu kebijakan pemerintah dalam peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai *siyāsah shar'iyah* apabila sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam syariat Islam dan tidak melanggar hak asasi manusia.

Kesimpulan dari tiga kategori hukum yang berlaku dalam masyarakat Islam dapat diketahui apabila syariat yang merupakan hukum baku yang berasal dari Allah. Syariat memiliki sifat mutlak, global dan universal. Maka, untuk dapat dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat, syariat harus dijabarkan oleh para ulama' melalui ijtihad. Hasil dari ijtihad para ulama ini, kemudian disebut dengan *fiqh*.

Salah satu hasil dari ijtihad para ulama dalam bidang politik dan ketatanegaraan disebut dengan *fiqh siyāsah*. Selaras dengan produk ijtihad ulama' yang lain, *fiqh siyāsah* memiliki sifat tidak kebal terhadap ruang dan waktu. Sifat inilah yang menjadikan *fiqh siyāsah* terus menyesuaikan dengan kondisi masyarakat dan tidak bersifat mutlak mengikat. Dari sekian banyak ulama' mujtahid menghasilkan produk ijtihad, hanya pendapat ulama' tertentu yang diambil para penguasa untuk dijadikan sebagai landasan dalam

---

<sup>17</sup> Ibid., 7.

pemerintahan. Maka, pemikiran ulama' yang dijadikan oleh penguasa untuk menjalankan pemerintahan disebut dengan *siyāsah shar'iyah*.<sup>18</sup>

Adapun penggambarannya adalah sebagai berikut, dalam syariat pemerintah dalam mengambil keputusan diwajibkan untuk melakukan musyawarah. Untuk mewujudkan prinsip musyawarah ulama berijtihad, hasilnya berupa perlunya dibentuk lembaga dimana ada perbedaan antara para ulama. Dalam sejarahnya dikenal dengan *ahl al-hāl wa al-'aqd* atau majelis syura. Bila dari pendapat ulama' mengenai *ahl al-hāl wa al-'aqd* ini diterapkan dalam suatu pemerintahan maka pemikiran ulama tersebut kemudian menjadi *siyāsah shar'iyah*.

Gambaran diatas menggambarkan bahwa antara *fiqh siyāsah* dan *siyāsah shar'iyah* memiliki hubungan yang erat. Keduanya memiliki perbedaan, karena *fiqh siyāsah* merupakan bagian dari *siyāsah syar'iyah* yang berkontribusi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara agar berkesuaian dengan prinsip-prinsip dasar syariah. Walaupun tidak semua dari produk ijtihad ulama berupa *fiqh siyāsah* diterapkan dan dilaksanakan oleh pemerintahan. Selain itu juga *fiqh siyāsah* lebih bersifat teoritis sedangkan karena *siyāsah shar'iyah* berupa hasil keputusan politik pemegang kekuasaan maka cenderung bersifat praktis dan aplikatif dan bertujuan untuk kemaslahatan umat.

---

<sup>18</sup> Ibid., 8.

Sejarah mencatat dari beberapa ulama mujtahid *fiqh siyāsah* sekaligus pemegang kekuasaan pemerintahan. Seperti Imam Al-Mawardi tahun 975-1059 M dan Ibn Khaldun antara tahun 1332-1406M. Namun, ada pula yang murni sebagai ulama mujtahid seperti Al-Farabi tahun 870-950M dan Ibnu Taimiyah tahun 1263-1329M. Beliau berdua merupakan ulama yang mengemukakan teori politik namun tidak terlibat jauh dalam lapangan politik praktis.<sup>19</sup>

#### **D. Pembagian Kekuasaan dalam *Fiqh Siyāsah***

Islam merupakan agama yang mengatur kehidupan manusia secara menyeluruh. Tidak hanya mengenai pengaturan antara individu dengan individu yang lain, namun juga termasuk di dalamnya pengaturan mengenai masalah ketatanegaraan. Terkait dengan sistem pemerintahan, Islam mempunyai konsep imamah atau kekhalifahan diatur dalam *fiqh siyasah dusturiyah*. *Fiqh siyāsah dusturiyah* merupakan konsep keilmuan yang di dalamnya terhimpun ijtihad-ijtihad para ulama mujtahid mengenai peraturan dasar mengenai bentuk pemerintahan dan pembatasan kekuasaan pemerintahan, tata cara pemilihan kepala negara, batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan penetapan hak-hak yang wajib bagi masyarakat maupun individu, juga mengenai hubungan antara rakyat dan penguasa. Ruang lingkup *fiqh siyāsah dusturiyah* mencakup permasalahan tentang imamah dan hak kewajiban dari imamah, status warga negara dan

---

<sup>19</sup> Ibid., 8.

hak-hak yang dimilikinya, *bai'at*, *wali al-ahdi*, perwakilan, *ahl al-hāl wa al-'aqd* dan yang terakhir *wizārah*.<sup>20</sup>

*Siyāsah dustūriyyah* modern ini dikenal dengan hukum konstitusi. Dimana didalamnya meliputi, *siyāsah tashri'iyah shar'iyah* atau kebijakan tentang pembentukan dan penetapan hukum yang berkesesuaian dengan syariat Islam. *Siyāsah qaḍa'iyah shar'iyah* kebijakan tentang peradilan yang berkesesuaian dengan syariat Islam. *Siyāsah idāriyyah shar'iyah* atau kebijakan mengenai administrasi negara yang sesuai dengan syariat Islam dan yang terakhir yaitu *siyāsah tanfīziyyah shar'iyah* atau kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan bidang eksekutif.<sup>21</sup>

Salah satu ruang lingkup *fiqh siyāsah* adalah *fiqh siyāsah dustūriyyah* yang didalamnya dibahas permasalahan mengenai perundang-undangan. Perundang-undangan yang merupakan kebijakan pemerintahan diatur dalam *fiqh siyāsah dustūriyyah* agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam syariat Islam. Secara sederhana perundang-undangan tersebut sesuai dengan al-Qur'an dan Hadist.<sup>22</sup>

Konsep hukum Islam yang berkaitan dengan hal-hal pembagian kekuasaan juga dibahas dalam kajian *fiqh siyāsah dustūriyyah*. Dalam *fiqh siyāsah dustūriyyah* kekuasaan dikenal dengan sebutan majlis syuro atau bisa juga berupa *ahl al-hāl wa al-'aqd*. Salah satu cendekiawan muslim bernama

<sup>20</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 40-41.

<sup>21</sup> Ridwan, *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, (Jakarta: Amzah, 2020), 67.

Abu A'la al-Maududi menyebut dengan dewan penasehat. Sedangkan Imam al-Mawardi menyebut dengan sebutan *ahl al-ikhtiyār*.

Ahmad Sukarjo dalam ensiklopedia tematis dunia Islam, mengutip pendapat dari Abdul Wahab Khallaf yang membagi kekuasaan (sultah) dalam Islam menjadi tiga bagian. Pertama *sulṭah tashri'iyah* atau kekuasaan legislatif. Lembaga ini merupakan lembaga negara yang memiliki kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Kedua, *sulṭah tanfiẓiyyah* atau lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif yang berfungsi untuk menjalankan peraturan perundang-undangan. Ketiga, *sulṭah qaḍa'iyah* atau lembaga yudikatif. Lembaga ini merupakan lembaga negara yang mempunyai, menjalankan kekuasaan kehakiman.<sup>23</sup> Pendapat ini merupakan pendapat dari Abdul Wahab Khallaf yang merupakan ulama yang lahir di abad 19 tentu pembagian kekuasaan oleh beliau berbeda dengan beberapa praktik ketatanegaraan pada zaman Nabi Muhammad Saw, dan para sahabat.

Nabi Muhammad Saw merupakan pemegang otoritas peradilan pada zamannya. Dilihat dari sudut pandang ketatanegaraan modern yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif, Nabi Muhammad telah menjalankan tiga fungsi di atas sekaligus. Namun, untuk mengadili pelanggaran ketertiban umum Nabi Muhammad Saw membentuk lembaga hisbah. Lembaga hisbah memiliki tugas untuk melakukan penertiban perdagangan agar tidak ada kecurangan-kecurangan di pasar. Namun, terkadang Nabi Muhammad secara mandiri melakukan inspeksi mendadak ke

---

<sup>23</sup> Fatmawati Hilal, *Fikih Siyasah*,,42

pasar. Nabi Muhammad pula yang mengangkat duta negara dan melayani duta-duta negara lain secara penuh.<sup>24</sup> Uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep pemisahan kekuasaan pada zaman Nabi Muhammad berbeda jauh dengan konsep pemisahan kekuasaan pada saat ini.

Zaman khulafaur rashidin, implementasi dari pembagian kekuasaan sudah tumbuh benih-benihnya. Dapat dilihat dari pemegang kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh khalifah, untuk kekuasaan legislatif diwakili oleh majelis syuro. Adapun untuk kekuasaan yudikatif dipegang oleh hakim atau dikenal dengan *qāḍi* pada zaman ini. Pada zaman kepemimpinan khalifah Umar bin Khattab malah terdapat undang-undang khusus yang mengatur mengenai pembagian kekuasaan. Khalifah Umar pula yang membuat undang-undang yang isinya mengatur tentang pemisahan kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Adapun tujuan dari khilafah Umar bin Khatab melakukannya yaitu, agar para *qāḍi* sebagai pemegang kekuasaan yudikatif dalam memutus suatu perkara tidak dipengaruhi oleh pengaruh kekuasaan eksekutif.<sup>25</sup> Sehingga dapat diketahui konsep pembagian kekuasaan dalam Islam berkembang sesuai dengan tuntutan keadaan dan zaman.

#### **E. Konsep *Wizārah* dan *Wazīr***

Bidang kekuasaan eksekutif atau disebut dengan *al-Sulṭah al-tanfīziyyah* terdapat beberapa bentuk kekuasaan eksekutif seperti konsep

---

<sup>24</sup>Ibid., 43.

<sup>25</sup> Wery Gusmansyah, *Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyasa*,... 126.

*imam/imāmah, khalifah/khilāfah, ‘āmīr/imārah dan wazīr/wizārah.* Disini penulis akan menjelaskan menteri yang termasuk dalam kementerian dalam konsep *wazīr/wizārah*.

Diambil dari kata *al-wazīr* kata *wizārah* bermakna *al-thuql* atau berat. Hal ini disebabkan karena *wazīr* menanggung beban kewajiban terhadap negara yang berat. *Wazīr*lah yang mendelegasikan sebagian dari kebijakan pemerintah sekaligus pelaksanaannya.<sup>26</sup>

Imam Mawardi setidaknya telah memaparkan tiga pendapat mengenai asal-usul dari kata *wizārah*. Pertama, berasal dari kata *al-wizar* yang bermakna *al-shuql* yang memiliki arti beban. Seperti yang diuraikan diatas bahwa *wazīr* memikul tanggung jawab untuk menjalankan tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, *wizārah*, berasal dari kata *al-wazar* yang bermakna *al-malja’* (tempat untuk kembali). Pemahaman ini diambil dari Al-Qur’an Surat Al-Qiyamah ayat 11 كَلَّا لَا وَزَرَ yang artinya sekali-kali tidak. Tak ada tempat kembali (perlindungan) pada hari kiamat. Hal ini dilandaskan karena kepala negara dalam memutuskan suatu kebijakan negara membutuhkan pemikiran dan konsep dari *wazīr*.<sup>27</sup>

Istilah *wazīr* sebagai pembantu khalifah dalam pelaksanaan pemerintahan sudah dikenal bahkan dari masa kenabian nabi Musa As. Nabi Harun sebagai *wazīr* dari Nabi Musa bertugas untuk membantu Nabi Musa dalam

<sup>26</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaah: Dokrin Kontekstualisasi Politik*,,166.

<sup>27</sup> Dini Fajar Hidayah, *Analisis Fiqh Siyasaah*,,29.

berdakwah kepada Fir'aun. Sebagaimana yang terangkan dalam Surat Al-Furqon ayat 35<sup>28</sup> :

وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا

Artinya: “Dan sesungguhnya kami telah memberikan al-Kitab (Taurat) kepada Musa dan Kami telah menjadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai *wāzīr* (pembantu).” (Q.S Al-Furqan ayat 35).

Dimasa kepemimpinan khalifah Bani Abbasiyah, *wazīr* sudah dilembagakan sebagai lembaga pemerintahan dalam sebuah negara. Pada saat itu *wazīr* berfungsi sebagai koordinator dengan menteri pada fungsi dan tugas-tugas tertentu. Salah satu ulama' ahli politik Imam Mawardi membagi kementerian menjadi dua bentuk berdasarkan perbedaan peran dari *wazīr*, yaitu:

#### 1. *Wazīr al-tafwīd*

*Wazīr al-tafwīd* merupakan menteri yang memiliki kekuasaan yang luas dalam penentuan kebijakan politik suatu negara. Peran yang dilakukan oleh *wazīr al-tafwīd* pada zaman ini bisa disamakan dengan peran perdana menteri. *Wazīr al-tafwīd* merupakan koordinator dari kepala-kepala departemen. Walaupun memiliki kekuasaan yang cangkupannya luas, namun kedudukan *wazīr al-tafwīd* tidak bisa disamakan dengan kepala negara.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Al-Qur'an Al-Quddus, (Kudus: Mubarakatan Thoyybah, T.th), 362.

<sup>29</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah: Kontekstualisasi Doktrin Politik*, 166-167.

Adapun perbedaan antara kepala negara dan *wazīr al-tafwīd* diantaranya yaitu *wazīr al-tafwīd* harus melaporkan semua kebijakan-kebijakan yang dia ambil dan laksanakan kepada kepala negara dan kepala negara berhak untuk meneliti dan mengoreksi atas kebijakan dan pelaksanaannya yang telah dilakukan oleh *wazīr al-tafwīd*. Hal ini dilakukan agar kebijakan yang dilakukan oleh *wazīr al-tafwīd* dapat dikoreksi oleh kepala negara. Sehingga apabila terdapat ketidak sesuaian dapat dikoreksi.<sup>30</sup> Sehingga dapat diketahui bahwa seluas apapun kekuasaan yang dimiliki oleh *wazīr al-tafwīd* dalam menjalankan kewenangan masalah dibatasi oleh koridor yang dikehendaki oleh kepala negara dan kewajiban bertanggung jawab kepada kepala negara atas segala kebijakan dan pelaksanaannya kepada kepala negara.

Adapun kewenangan kepala negara yang tidak dimiliki oleh *wazīr al-tafwīd* ada tiga. Pertama, *wazīr al-tafwīd* tidak memiliki kewenangan untuk menunjuk dan merekomendasikan putra mahkota maupun penerus dari kekuasaan kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh kepala negara. Kedua, kepala negara dapat mengajukan pengunduran diri dari jabatan kepada rakyatnya, sedangkan *wazīr al-tafwīd* tidak. Ketiga, kepala negara berhak untuk memecat pejabat yang diangkat oleh *wazīr al-tafwīd* sedangkan *wazīr al-tafwīd* tidak bisa melakukannya.<sup>31</sup>

Berdasarkan keluasan kewenangan dan tanggung jawab besar yang dimiliki oleh *wazīr al-tafwīd* terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi

---

<sup>30</sup> Ibid., 167,

<sup>31</sup> Wahbah Az-Zuhaili, *Fiqh Islam*,,,346.

yang telah ditetapkan oleh para fuqoha. Syaratnya berupa adil, mempunyai kemampuan berijtihad untuk membantu kepala negara berupa ide ijtihad, memiliki keahlian di bidang yang ditugaskan kepadanya, menguasai secara terperinci detail bidang yang di bawah kuasanya. Wahbah Zuhaili dalam kitabnya *fiqh al-islam wa adilatuhu* menjelaskan secara eksplisit detail bidang tersebut terutama dalam urusan militer dan *kharāj* yang ditugaskan kepadanya.<sup>32</sup>

Penyerahan jabatan *wazīr al-tafwīd* tidak hanya cukup dengan izin dan pemberitahuan saja. Akan tetapi harus disertai dengan akad maupun kontrak khusus dari khalifah kepada orang yang hendak di angkat menjadi *wazīr al-tafwīd*. Dan akad maupun kontrak yang diucapkan harus secara eksplisit dan jelas agar akad tersebut dianggap sah.

## 2. *Wazīr al-tanfīz*

Kekuasaan yang dimiliki oleh *wazīr tanfīz* lebih sempit dibandingkan dengan keluasan kekuasaan yang dimiliki oleh *wazīr tafīz*. *Wazīr tanfīz* bertugas untuk menerjemahkan dan melaksanakan kebijakan politik yang telah kepala negara putuskan. Hal ini bertujuan agar masyarakat umum bisa memahami dan menerima kebijakan politik yang telah diputus oleh kepala negara atau *wazīr al-tafwīd*.<sup>33</sup>

Kekuasaan yang dimiliki *wazīr tanfīz* sangat terbatas, sehingga syarat sebagai *wazīr tanfīz* tidak seketat *wazīr al-tafwīd*. *Wazīr tanfīz* di syaratkan mempunyai sifat jujur, amanah, tidak materialistik, dapat

<sup>32</sup>Ibid., 347.

<sup>33</sup> Ibid., 348.

diterima masyarakat, cerdas, ingatan yang kuat dan tidak menuruti hawa nafsu. *Wazīr tanfīz* juga disyaratkan tidak harus beragama Islam. Non muslim juga bisa menjadi *wazīr tanfīz* selama memiliki kemampuan.<sup>34</sup> Muhammad Iqbal menukil pendapat dari Imam Mawardi bahwa *wazīr tanfīz* ditunjuk berdasarkan prinsip akuntabilitas dan aksebilitas.

Saat ini, Islam telah banyak berinteraksi dengan dunia barat, begitupula dengan konsep-konsep pemikiran Islam sudah banyak yang dipengaruhi dengan corak konsep pemikiran barat. Tidak terkecuali dengan konsep pembentukan *kewazīran* atau dewan menteri saat ini sudah menyesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara. Secara global bentuk kementerian di dunia ada dua. Pertama model parlementer dan yang kedua model presidensial.

Sistem pemerintahan parlementer tentu menerapkan bentuk kementerian parlementer. Sistem pemerintahan parlementer kekuasaan eksekutif dipimpin oleh kepala negara dan perdana menteri selaku kepala pemerintahan. Kepala negara berhak untuk menunjuk kepala pemerintahan. Sedangkan untuk para menteri diusulkan oleh kepala pemerintahan dalam hal ini adalah perdana menteri dan diangkat kepala negara. Perdana menteri tidak dapat memberhentikan menteri. Namun, dalam prakteknya kekuasaan perdana menteri lebih luas daripada para menteri. Perdana menteri dan menteri biasanya merupakan anggota

---

<sup>34</sup> Ibid., 348-349.

parlemen yang secara kolektif bertanggung jawab kepada badan legistatif.<sup>35</sup>

Adapun sistem pemerintahan presidensial, presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Presiden punya hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Selain itu juga menteri bertanggung jawab kepada presiden bukan kepada kekuasaan legislatif dan presiden bertanggung jawab kepada konstitusi.<sup>36</sup> Contoh negara yang menerapkan kementerian presidensial sekarang ini seperti Mesir dan Indonesia.

Indonesia menganut sistem presidensial, kekuasaan eksekutif di Indonesia adalah penyelenggara negara, dimana tugas-tugas pemerintah di bebaskan kepada kementerian. Sehingga jabatan menteri di Indonesia bisa digolongkan sebagai *wazīr tanfīz*. Di Indonesia terdapat juga non-muslim yang memegang jabatan sebagai *wazīr tanfīz* selama mereka mampu dan memenuhi kriteria sebagai *wazīr tanfīz*.

#### **F. Sejarah *Wizārah* Dan *Wazīr***

Dalam sistem pemerintahan Islam keberadaan dari *wizārah* dan wasir bukanlah hal yang baru lagi. Konsep *wizārah* dan *wazīr* bahkan telah dikenal sebelum zaman Islam tepatnya pada zaman Mesir Kuno, Persia

<sup>35</sup>Edi Sofwan dan Muhamad Rezky Pahlawan, *Lembaga Kepresidenan*, (Banten: Unpam Press, 2021), 45.

<sup>36</sup>Ibid., 43.

Kuno dan Bani Israil<sup>37</sup>. Adapun dalam sejarah Islam, peranan *wazīr* telah diemban oleh Abu Bakar yang merupakan pembantu Nabi Muhammad SAW baik dari segi tugas kerasulan maupun tugas-tugas kenegaraan.

Setelah Nabi Muhammad wafat peranan pemimpin agama dan negara beralih kepada Abu Bakar walaupun Abu Bakar tidak meneruskan tugas kerasulan yang diemban Nabi Muhammad, dan peranan *wazīr* beralih diemban oleh Umar bin Khattab. Namun, pada masa ini belum dikenal istilah *wazīr*.

Baru dimasa kepemimpinan Umar bin Khattab karena perkembangan dan perluasan wilayah kekuasaan Islam dibentulah lembaga formal semacam departemen yang memiliki fungsi-fungsi khusus. Untuk itu khalifah Umar menunjuk beberapa sahabat yang berkompeten, mampu dan profesional untuk menduduki jabatan tersebut. Lembaga-lembaga formal bentukan khalifah Umar ini disebut dengan diwan dan orang yang menjadi kepalanya disebut *ṣahīb al-diwan*.

Setelah masa pemerintahan sahabat empat berakhir digantikan dengan masa Dinasti Muawiyah terdapat perbedaan penerapan sistem pemerintahan, dimana pada masa sahabat empat menerapkan sistem demokrasi egalitarian dan pada masa Dinasti Umayyah menerapkan sistem monarki absolut. Namun, peninggalan lembaga formal pada masa Umar

---

<sup>37</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Dokrin Kontekstualisasi Politik*, 166.

bin Khatab terus dilanjutkan dan disempurnakan. Hanya saja dalam pelaksanaannya disebut dengan *katib*.

Dinasti Abbasiyahlah yang kemudian menggunakan istilah *wazīr* untuk penyebutan lembaga kementerian negara.<sup>38</sup> Pada masa pemerintahan Abu Al-Abbas Al-Saffah untuk pertama kalinya *wazīr* diangkat. *Wazīr* pertama pada dinasti ini yaitu Abu Salamah al-Khallal. Kemudian disaat Harun Ar-Rasyid berkuasa jabatan *wazīr* diduduki oleh keluarga Barmak, dimana diduduki oleh Yahya Ibn Khalid al-Barmaki kemudian dilanjutkan oleh putranya Ja'far Al-Barmaki. Di masa pemerintahan dinasti Abbasiyah *wazīr* berfungsi sebagai koordinator menteri-menteri yang lainnya yang memiliki fungsi dan tugas tertentu.

Setelah Dinasti Abbasiyyah lengser dari kekuasaan, kekuasaan-kekuasaan di bawahnya memisahkan diri dan membangun kekuasaan yang baru. Salah satunya yaitu Dinasti Thulunyah yang menguasai Mesir. Dinasti ini mengangkat Ahmad ibn Muhammad al-Wasith sebagai *katib* yang mana juga memiliki peranan yang sama dengan *wazīr*. Kemudian digantikan dengan dinasti Ikhsyidi yang mengangkat Ja'far Ibn Furat sebagai *wazīrnya*.<sup>39</sup>

Kemudian diteruskan kepada dinasti Fatimiyah yang merupakan dinasti yang beraliran Syiah. Pada masa ini *wazīr* Ikhsyidi, dan Ja'far Ibn Furat yang menganut aliran Suni dipecat dan digantikan oleh Ya'qub Ibn

---

<sup>38</sup> Ibid., 169.

<sup>39</sup> Ibid., 171.

Kalyis yang merupakan penganut Yahudi yang mualaf. Namun, mengenai kewenangannya Ya'qub Ibn Kalyis hanya berfungsi sebagai *wazīr tanfidz*.<sup>40</sup> Sepeninggalan Ya'qub Ibn Kalyis gelar *wazīr* berubah menjadi *wusāṭah* karena pada masa ini berfungsi sebagai pembantu khalifah sebagai penghubung antara rakyat dengan khalifah, gelar ini dipakai hingga masa al-Hakim bi Amrillah. Gelar *wazīr* baru digunakan kembali setelah pemerintahan al-Zhahir berkuasa, dan pada masa pemerintahan ini hanya *wazīr tanfidz* yang diterapkan dalam kehidupan bernegara.<sup>41</sup>

Pada masa pemerintahan al-Mutanshir, kekuasaan khalifah melemah dibarengi dengan meningkatnya kekuasaan yang dimiliki oleh *wazīr*. *Wazīr* yang sebelumnya berupa *wazīr tanfidz* berubah peranannya menjadi *wazīr tafwidh*. Akan tetapi dalam tubuh *wazīr* sendiri terdapat konflik diantara *wazīr* dari Arab, Barber dan Turki. Untuk memperbaiki keadaan ini Khalifah Al-Muntashir meminta bantuan kepada gubernur militer 'Aka Badr al-Jamali dan akhirnya berhasil menguasai keadaan dan menjatukan hukuman kepada *Wazīr* yang berasal dari Turki dan pejabat lainnya yang dianggap berbahaya.

Sepeninggalan al-Muntashir, jabatan *wazīr tafwidh* dipegang oleh Badr al-Jamali dan Dinasti Fathimiyah mengalami kehancuran dan kekuasaannya dipegang oleh *wazīr*. Masa ini dikenal dengan sebutan al-*Wuzāra' al-Azām* atau masa *wazīr-wazīr* yang agung. Pada masa

---

<sup>40</sup> Ibid., 171.

<sup>41</sup> Ibid., 171.

kepemimpinan dari Al-Afdhal Ibn Badr al-Jamali kekuasaan yang dimiliki oleh *wazīr* semakin besar diiringi dengan melemahnya kekuasaan khalifah. Khalifah hanyalah boneka *wazīr*lah yang dapat mengangkat dan menjatuhkan khalifah. Sehingga untuk melanggengkan kekuasaan besar yang dimilikinya *wazīr* pada masa ini mengangkat para khalifah yang masih muda dan tidak memahami perkara pemerintahan seperti al-Musta'li dan Abu Ali Manshur al-Amir yang saat diangkat masih berusia lima tahun. Pada akhirnya Al-Afdhal Ibn Badr al-Jamali mati terbunuh dan digantikan oleh anaknya Kamal al-Afdhal.

Akibat perebutan kekuasaan antara khalifah dan *wazīr* dinasti Fathimiyah hancur pada masa khalifah al-'Adid dan kemudian Mesir dibawah kekuasaan Dinasti Ayyubiyah, *wazīr* pada masa ini juga hanya berfungsi sebagai pelaksana tugas dari penguasa Ayyubiyah. Para *wazīr* hanyalah sekedar wakil sultan dan tidak lebih dari seorang *nā'ib*.

Kemudian Mesir dikuasai oleh Dinasti Mamalik pada masa ini *wazīr* yang terkenal yaitu Baybars yang diangkat oleh Sultan al-Zahir. Tugas yang diemban oleh *wazīr* yaitu menjalankan berbagai masalah pemerintahan, penghubung antara sultan dan rakyatnya dan juga sebagai penasihat sultan. Selain *wazīr* Baybars, sulthan juga mengangkat *wazīr* lainnya untuk menemani ketika perjalanan dinas, *wazīr* tersebut disebut dengan *wazīr al-ṣāḥbah*.

Selain di Mesir kekuasaan Islam juga terdapat di Spanyol dimana yang berkuasa adalah keturunan dari Dinasti Umayyah yang berhasil menyelamatkan diri yaitu Abdurrahman Ad-Dakhil dan dia mendirikan Dinasti Umayyah II di Spanyol. Pada masa pemerintahan ini *wazīr* terkadang disebut dengan sebutan *ḥājib* tugasnya juga berbeda dengan *ḥājib* pada masa Dinasti Abbasiyyah yang hanya menjadi pengawal khalifah. Pada masa Dinasti Umayyah II *ḥājib* berperan menjalankan tugas kementerian dan tidak ada bedanya dengan *wazīr*. Diantaranya *ḥājib* juga ada yang bertugas sebagai perdana menteri. Kewazīran yang dibentuk pada masa Dinasti Umayyah II ini adalah bidang keuangan, sekretariat negara dan peradilan tata usaha negara.

Saat ini di masa modern pembentukan kementerian sudah mengalami perubahan karena dunia Islam telah banyak berinteraksi dengan Barat. Pembentukan kementerian juga disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing negara. Namun, secara umum dalam dunia Islam dipraktikkan dua jenis kementerian yaitu model presidensial dan model parlementer.

### **G. Larangan Rangkap Jabatan dalam Islam**

Ajaran Islam tidak secara khusus mengatur mengenai larangan untuk merangkap jabatan bagi pejabat negara maupaun pejabat pemerintahan. Begitu pula dengan jabatan *wazīr*, tidak terdapat pengaturan secara eksplisit tentang larangan merangkap jabatan dengan jabatan yang lainnya. Namun

ajaran Islam mengenal aturan tentang larangan untuk berambisi pada jabatan tertentu. Selain itu pula terdapat hadist yang memerintahkan kepada para penguasa, hakim, maupun pejabat lainnya hanya mengangkat pejabat pembantunya berdasarkan kompetensinya.

Seperti yang diterangkan dalam hadist yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah<sup>42</sup> seperti berikut :

وَعَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِنَّكُمْ سَتَخْرِسُونَ عَلَى  
الإِمَارَةِ وَسَتَكُونُونَ نَدَامَةً يَوْمَ الْقِيَامَةِ فَبِعَمَّتِ الْمَرْضِعَةُ وَبَنَسَ الْفَاطِمَةُ

Abu Hurairah radhiyallahu ‘anhu meriwayatkan bahwa Nabi Muhammad shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda, “Sungguh kalian akan berambisi mendapatkan jabatan/kekuasaan, dan itu akan menjadi penyesalan pada Hari Kiamat, maka betapa nikmat persusuan, betapa sengsara penyapihan.” (HR. Bukhari)

Imam Mawardi dalam kitabnya *Qawānin al-wizārah wa siyāsīyah al-mulk* menjelaskan bahwa rangkap jabatan merupakan tindakan yang dilarang. Larangan rangkap jabatan tidak hanya berlaku kepada *wazīr* saja. Namun, juga berlaku kepada seluruh pejabat pemerintahan.<sup>43</sup>

Kasus rangkap jabatan oleh menteri merupakan ‘*illat (ratio legis)*’ yang terdapat ‘*illat*’ lain yang serupa dengannya. Untuk mempermudah menemukan jawaban atas ‘*illat*’ diatas penulis memilih untuk menggukan studi kajian kaidah fiqh. Pemilihan studi kajian dengan menggunakan kaidah fiqh ini tidak terlepas dari sifat studi kajian dari kaidah fiqh yang menekankan pembahasan

<sup>42</sup> Muhyidin Yahya Annawawi, *Riyadush Shalihin*,,323.

<sup>43</sup> Imam Al-Mawardi, *Qawaninul al wizarah wa siyāsīyah al-mulk*, (Beirut: Dar Al Toli’ah, 1979),. 195.

kepada bentuk kerangka-kerangka hukum yang bersifat umum. Dimana dalam proses perumusannya tetap berdasarkan dalil ataupun kesamaan 'illat dan karakteristik dari permasalahan.<sup>44</sup>

Secara sederhana dapat dipahami bahwa kaidah fiqh merupakan rumusan umum dari bermacam-macam permasalahan *furû'iyah* yang tidak terbatas jumlahnya dan memiliki 'illat yang serupa. Keserupaan 'illat ini berkesesuaian dengan dalil yang terdapat dalam *nash* dan prinsip dasar yang terdapat dalam syariat. Hasil dari generalisasi hukum tersebut kemudian yang dirumuskan menjadi prinsip dasar yang fungsinya untuk menelaah persoalan-persoalan yang lain yang sama 'illatnya. Dengan kaidah fiqh masalah-masalah kontemporer akan lebih mudah diketahui status hukumnya, termasuk disini masalah rangkap jabatan oleh menteri.

Semua permasalahan yang terdapat dalam fiqh dikembalikan kepada satu kaidah yaitu *إِعْتِبَارُ الْمَصَالِحِ وَدَرْءُ الْمَفَاسِدِ* begitulah pendapat dari Syaikh Izzudin bin Abdissalam.<sup>45</sup> Dalam kaidah fiqh terdapat *qā'idat kulliyat al-kubra* dimana kaidah ini memiliki sifat universal komprehensif yang disepakati oleh mayoritas ulama'. Penyebutan *qā'idat kulliyat al-kubra* ini disebabkan dalam kaidah ini tidak hanya mencakup permasalahan terbatas pada satu bab fiqh saja. Akan tetapi mencakup beragam permasalahan, namun di dalamnya

<sup>44</sup> Abdul Haq et al., *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Kaidah Fiqh Konseptual*. Jilid 1, (Kediri: Kajian Ilmiah Lirboyo, 2005), 7.

<sup>45</sup> Ahmad Muntaha AM dan M. Hamim HR, *Pengantar Kaidah Fiqh Syafi'iyah: Penjelasan Nadzom Al-Fara'id Al-Bahiyah* (Kediri: Santri Salaf Press, 2013), 9.

banyak terdapat pengecualian.<sup>46</sup> *Qā'idat kulliyat al-kubra* yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan dalam skripsi ini adalah الضَّرُّ يُزَالُ.

Kaidah الضَّرُّ يُزَالُ memiliki arti bahaya harus dihilangkan. Bahaya disini bisa berupa wujud dari kesusahan, kesempitan maupun kesulitan dalam ruang gerak baik ketika di dunia maupun di akhirat. Sedapat mungkin bahaya-bahaya tersebut harus dihindari.<sup>47</sup>

Kaidah ini mempunyai kaidah turunan دَرُّهُ الْمَقَاسِدُ أَوْلَى مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ artinya menolak timbulnya mafsadah lebih diutamakan daripada mengambil kemaslahatan.<sup>48</sup> Dalam kaidah ini dijelaskan apabila pemerintah membuat suatu kebijakan politik maupun pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan skala prioritas. Ketika terdapat dua masalah yang saling bertentangan dimana dalam masalah tersebut terdapat mahlahah dan mudharat yang tercampur. Maka, menghindari mudharat yang ditimbulkan lebih diutamakan.

Namun, apabila mudarat tersebut tidak dapat dihindari maka tindakan yang harus dilakukan yaitu memilih mudarat yang paling ringan. Sesuai dengan kaidah fiqh إِذَا تَعَارَضَ الْمَفْسَدَتَانِ رُوِعِيَ أَعْظَمُهُمَا ضَرًّا بِإِزْتِكَابِ أَحْفَهُمَا artinya bila terdapat dua mafsadat yang tercampur, maka hindarilah bahaya

<sup>46</sup> Abdul Haq et al., *Formulasi Nalar Fiqh*,...3.

<sup>47</sup> Ibid, 209.

<sup>48</sup> Ahmad Muntaha Am dan M. Hamim HR, *Pengantar Kaidah Fiqh Syafi'iyah*,...97.

yang lebih besar dengan mengerjakan bahaya yang lebih ringan daripadanya.<sup>49</sup>

Pengambilan keputusan berdasarkan kaidah fiqh diatas bukanlah tanpa alasan. Alasannya kemaslahatan publik harus lebih diutamakan daripada kemaslahatan individu. Sejalan dengan kaidah *أَلْمَصْلَحَةُ أَلْعَامَةُ عَلَى الْمَصْلَحَةِ*

*تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*.<sup>50</sup> Hal ini berkesuaian juga dengan *qāidah fiqh aghlabiyah*

*تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ*.<sup>51</sup> Dalam *qāidah fiqh aghlabiyah* seorang pemimpin dalam menjalankan kepemimpinannya ketika mengeluarkan sebuah kebijakan haruslah berdasarkan kemaslahatan bagi rakyatnya.

Sehingga dapat diketahui bahwa kaidah fiqh yang berkaitan dengan rangkap jabatan menteri adalah “bahaya harus dihilangkan”. Dari kaidah kulliyah kubra “bahaya harus dihilangkan” terdapat sub kaidah “menolak mafsadat lebih utama daripada meraih sebuah kemaslahatan”. Namun, jika ditemukan dua kemafsadatan maka dipilih mafsadat yang paling ringan. Hal ini sejalan dengan kaidah fiqh *aghlabiyah* kebijakan yang dibuat oleh pemimpin atas rakyatnya harus berdasarakan kemaslahatan. Rangkap jabatan diperbolehkan dalam Islam jika rangkap jabatan tersebut untuk menghindari timbulnya kemudaratn yang lebih besar.

<sup>49</sup> Abdul Haq et al., *Formulasi Nalar Fiqh*,,.,235.

<sup>50</sup> H. A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis* ( Jakarta: Kencana, 2006)., 11.

<sup>51</sup> Abdul Haq et al., *Formulasi Nalar Fiqh*,,.,75.

**BAB III**  
**RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PERPRES NOMOR 78**  
**TAHUN 2021 TENTANG BADAN RISET DAN INOVASI NASIONAL**  
**(BRIN)**

**A. Kekuasaan Eksekutif**

1. Kekuasaan Presiden di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Sebelum UUD NRI Tahun 1945 diamandemen kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada presiden dirasa terlalu besar. Dalam praktiknya sering terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang menjadikan tumbuh pemerintah yang otoriter, tertutup, setralistik dan dipenuhi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Seiring dengan berjalannya keadaan banyak tuntutan agar UUD 1945 dilakukan amandemen.

Pasca dilakukan amandemen pada UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan yang dimiliki oleh presiden dibatasi dan dikurangi. Banyak kalangan berpendapat bahwa, telah terjadi pergeseran kekuasaan yang menuju ke arah penguatan lembaga parlemen. Terutama pada amandemen UUD NRI yang pertama dan yang kedua.<sup>1</sup>

Mengenai kekuasaan yang dimiliki oleh presiden pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, Abdul Ghoffar dalam bukunya membaginya

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 86.

menjadi sepuluh (10) kekuasaan. Paparan sepuluh (10) kekuasaan presiden pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 rincian adalah sebagai berikut<sup>2</sup>:

- 1) Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yang tercakup didalamnya kekuasaan untuk mengajukan RUU dan membahasnya bersama DPR, kekuasaan membentuk PP dan Perpu dan kekuasaan menetapkan PP.
- 3) Kekuasaan di bidang yudisial.
- 4) Kekuasaan dalam hubungan dengan luar negeri, meliputi kekuasaan untuk mengadakan perjanjian dengan negara lainnya, kekuasaan untuk menyatakan damai dan berperang dengan negara lainnya, kekuasaan untuk mengangkat dan menerima duta dan konsul.
- 5) Kekuasaan untuk menyatakan bahaya.
- 6) Kekuasaan selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam angkatan bersenjata.
- 7) Kekuasaan untuk memberikan gelar dan tanda kehormatan yang lainnya.
- 8) Kekuasaan untuk membentuk dewan pertimbangan presiden.
- 9) Kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri pembantunya.
- 10) Kekuasaan untuk mengangkat dan menetapkan atau meresmikan pejabat-pejabat negara yang lainnya.

---

<sup>2</sup> Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana, 2009), 96-120.

Inu Kencana Syafii dalam bukunya sistem pemerintahan di Indonesia membagi kewenangan dan kekuasaan presiden menjadi dua macam. Dua macam pembagian itu berupa kekuasaan presiden selaku kepala negara, dan kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan. Mengenai tugas dan tanggung jawab sebagai kepala negara mencakup hal-hal yang bersifat seremonial dan protokoler kenegaraan. Namun, tidak berpautan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Adapun wewenang dan kekuasaan presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan yaitu menjalankan fungsi penyelenggara tugas legislatif.<sup>3</sup>

Pasal 4 ayat 1 UUD 1945 menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar”. Makna yang terkandung dari ketentuan tersebut bahwa presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara.

Berkaitan dengan kekuasaan presiden tersebut menurut Abu Bakar Busro dan Abu Dawud Busro, bahwa kenyataannya UUD 1945 hanya menyebutkan presiden sebagai kepala pemerintahan atau eksekutif saja. Adapun presiden sebagai kepala negara tidak ditegaskan oleh pasal-pasal di dalam UUD 1945.<sup>4</sup>

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan yang dimiliki oleh presiden dikelompokkan menjadi tiga (3) jenis. Pertama, kekuasaan presiden sebagai pemerintahan (bidang eksekutif). Kedua, kekuasaan

---

<sup>3</sup> Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), 53.

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 111.

presiden dalam bidang legislatif. Dan ketiga, kekuasaan presiden selaku kepala negara.<sup>5</sup>

Ismail Sunny berpendapat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan presiden antara lain yaitu, kekuasaan administratif, yudikatif, legislatif, militer dan kekuasaan diplomatik. Kekuasaan administratif yang dimiliki oleh presiden yaitu kekuasaan pelaksanaan undang-undang dan politik administrasi. Adapun kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan presiden untuk memberikan grasi dan amnesti. Kekuasaan presiden di bidang legislatif yaitu kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, bersama DPR turut serta untuk membahas rancangan undang-undang, dan terakhir yaitu mengesahkan undang-undang. Kekuasaan presiden di bidang militer yaitu mengenai angkatan perang dan pemerintahan. Sedangkan kekuasaan diplomatik adalah kekuasaan presiden yang berkaitan dengan hubungan luar negeri dan kekuasaan darurat.<sup>6</sup>

Kekuasaan presiden dalam ranah legislatif bentuknya berupa kewenangan presiden untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Secara terperinci kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh presiden berupa kekuasaan untuk mengajukan rancangan undang-undangan kepada DPR, kekuasaan *reglementer* berupa kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah (PP) dalam rangka menjalankan undang-undangan, dan terakhir yaitu kekuasaan eksekutif dimana di

---

<sup>5</sup> Ibid., 112.

<sup>6</sup> Ibid., 113.

dalamnya tercakup kekuasaan pengaturan dengan cara membentuk Peraturan Presiden (Perpres).<sup>7</sup>

Salah satu kekuasaan presiden yang dibatasi dan dikurangi yaitu kekuasaan presiden dalam membuat undang-undang. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 Pasal 5 ayat 1 berbunyi “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat“. Namun, setelah terjadi amandemen pada pasal 5 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 pasal tersebut berubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Peranan presiden dalam proses membentuk undang-undang ada 3 (tiga) hal. Pertama, mengajukan rancangan undang-undang yang dibuatnya. Kedua, bersama dengan DPR melakukan pembahasan dan persetujuan. Ketiga, mengesahkan rancangan undang-undang menjadi sebuah undang-undang.<sup>8</sup> Tetapi berdasarkan pendapat dari Jimly Ashididqie peran presiden mengesahkan rancangan undang-undang menjadi sebuah undang-undang yang tertulis dalam pasal 20 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 hanya bersifat administratif belaka. Karena secara materiil presiden dan DPR telah setuju dengan rancangan undang-undang tersebut pada saat rapat paripurna. Sedangkan pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang dilakukan oleh presiden

---

<sup>7</sup> Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2020), 95.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 96.

sebagaimana yang tercantum dalam pasal 20 ayat 4 hanyalah pengesahan secara formil. Apalagi ditambah dengan ketentuan baru yang tercantum dalam pasal 20 ayat 5 yang menjelaskan apabila presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang itu menjadi undang-undang selama 30 hari setelah disetujui maka rancangan undang-undang tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selain memiliki kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, presiden memiliki mempunyai kekuasaan yang lain pula. Kekuasaan tersebut meliputi, kewenangan presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), kewenangan presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah (PP), dan kewenangan presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi di bidang eksekutif.<sup>9</sup>

Kewenangan presiden untuk membentuk Perpu berlandaskan pada pasal 22 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Bagir Manan berpendapat bahwa kewenangan presiden dalam menetapkan Perpu merupakan kewenangan yang luar biasa dalam bidang perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena Perpu hanya dibentuk dalam kondisi genting yang memaksa saja. Selain itu juga Perpu memiliki dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki derajat yang setingkat dengan

---

<sup>9</sup> Ibid., 97.

Undang-Undang (UU). Sehingga daya ikat dan pemberlakuannya antara keduanya sama.<sup>10</sup>

Berikutnya kewenangan presiden dalam membentuk Peraturan Pemerintah (PP). Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan dalam rangka melaksanakan undang-undang, dalam menjalankan tugasnya ini presiden oleh undang-undang diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Pemerintah. Kewenangan ini berlandaskan pada pasal 5 UUD NRI Tahun 1945.<sup>11</sup>

Adapun kewenangan terakhir yang dimiliki oleh presiden adalah kewenangannya sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam bidang eksekutif yang tertuang dalam Pasal 4 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kekuasaan untuk mengatur (*verordnungsgewalt*) yang dimana di dalamnya mengandung unsur memerintah (*das element der regierung*) dan kekuasaan memutuskan (*entscheidungsgewalt*).<sup>12</sup> Sehingga dapat disimpulkan kekuasaan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden di dalamnya mengandung pula arti kekuasaan pengaturan dalam artian kekuasaan pembentukan peraturan.

Kekuasaan pengaturan dalam arti pembentukan peraturan oleh presiden di Indonesia diimplementasikan dengan adanya Peraturan Presiden (Perpres). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012

---

<sup>10</sup> Ibid., 97.

<sup>11</sup> Ibid., 97.

<sup>12</sup> Ibid., 97.

Perpres merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan hanya oleh presiden. Perpres dibentuk dalam rangka melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang hierraknya lebih tinggi daripada Pepres. Selain itu juga fungsi dari pembentukan Perpres yaitu dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>13</sup>

Adapun materi-materi yang termuat dalam Perpres ada 3 (tiga) macam materi. Materi pertama berupa materi yang diperintahkan dalam undang-undang. Kedua, materi yang bertujuan untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah (PP). Ketiga, materi yang digunakan untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>14</sup>

## 2. Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

### a. Definisi Menteri

Sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia merupakan sistem pemerintahan presidensial.<sup>15</sup> Karena menerapkan sistem pemerintahan presidensial maka Indonesia dipimpin oleh presiden di damping oleh wakil presiden. Dalam melaksanakan tugas pemerintahan presiden dibantu oleh wakil presiden dan para menteri. Para menteri ini memimpin kementeriannya masing-masing.

Undang-undang nomor 39 tahun 2008 tentang kementerian negara mengatur secara yuridis lembaga kementerian negara. Dalam

<sup>13</sup> Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>14</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>15</sup> Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Depok: Prenadamedia Group, 2017), 174.

pasal 1 undang-undang ini dijelaskan mengenai kementerian negara yang selanjutnya disebut dengan kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Ayat ke 2 pada pasal 1 UU nomor 39 tahun 2008 menjelaskan mengenai definisi menteri dimana menteri merupakan pembantu presiden yang memimpin kementerian. Keberadaan menteri dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki peranan yang sangat penting. Karena menteri lah yang bekerja secara langsung dalam bidang-bidang tertentu yang berkaitan dengan jalannya pemerintahan.<sup>16</sup>

Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menterinya. Oleh sebab itu pula para menteri dalam sistem pemerintahan presidensial bertanggung jawab langsung kepada presiden. Menteri bukan merupakan pejabat tinggi biasa namun para menteri ini memiliki tugas untuk menangani urusan tertentu dalam pemerintahan.<sup>17</sup>

Presiden dalam mengangkat menteri untuk menyusun kabinet juga tidak diperkenankan untuk memilih karena pertimbangan koalisi antar partai pendukung presiden dan wakil presiden seperti dalam sistem parlementer. Menteri yang diangkat oleh presiden harus berdasarkan kecakapan dalam bekerja dan bukan merupakan

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), 235.

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, ( Jakarta: Kencana, 2010), 209.

sebuah imbalan atas dukungan partai politik tertentu. Selain itu juga pemilihan menteri diisi dengan berdasarkan *merit system* sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 17 UUD 1945. Dalam menjalankan tugasnya memimpin bidang tugasnya menteri juga diharapkan bekerja berdasarkan standar-standar yang bersifat *meritokratis* juga.<sup>18</sup>

Kedudukan menteri negara sangat tergantung dengan presiden, walaupun begitu bukan berarti menteri negara adalah pegawai tinggi biasa. Namun, menteri negara merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Karena para menteri lah yang dalam praktek menjalankan kekuasaan pemerintahan.<sup>19</sup> Sebagai pembantu presiden peran menteri dalam bidangnya masing-masing merupakan pemimpin pemerintahan pada artian yang sebenarnya. Hal ini untuk melayani kebutuhan dan kepentingan warga negara dalam kehidupan sehari-hari.

Menteri merupakan perpanjangan tangan dari presiden dalam sistem presidensial. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh presiden dalam pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dalam kabinet. Dalam menentukan garis kebijakan-kebijakan dari presiden kepada menteri tidak diperkenankan adanya campur tangan oleh partai politik.

---

<sup>18</sup> Jimly Ashshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 148.

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden*,...300.

Kebijakan yang dibuat oleh presiden dalam sistem presidensial sepenuhnya merupakan kontrak sosial antara presiden dan rakyatnya.

Pembentukan struktur kabinet diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Pada perpres ini, presiden terpilih Joko Widodo diatur maksimal membentuk 34 kementerian. 34 kementerian tersebut terdiri dari 4 (empat) menteri koordinator yang fungsinya yaitu melakukan sinkronisasi dan koordinasi dalam urusan kementerian. Selanjutnya terdapat 3 (tiga) menteri nomenklatur yang terdiri dari kementerian dalam negeri, kementerian luar negeri, dan kementerian pertahanan. 3 kementerian nomenklatur ini dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 disebut sebagai kementerian kelompok I. Terdapat 18 kelompok kementerian yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya diatur dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara disebut sebagai kementerian kelompok II. Sedangkan kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan terdapat 9 kelompok kementerian disebut sebagai kementerian kelompok III.<sup>20</sup>

Indonesia membagi kementerian menjadi 3 (tiga) kategori. Kategori tersebut yaitu, kementerian koordinator, kementerian

---

<sup>20</sup> Pasal 1 dan Pasal 2 Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

departemen, dan kementerian negara. <sup>21</sup>Kementerian koordinator memiliki tugas dalam membantu presiden. Kementerian Koordinator terdiri dari 3 (tiga) bagian yaitu, menteri koordinator bidang politik, hukum, dan keamanan yang bertugas membantu presiden melakukan koordinasi mengenai rencana dan penyusunan kebijakan. Selain itu juga melakukan sinkronisasi dalam pelaksanaan kebijakan dalam bidang politik, hukum, dan keamanan.

Adapun fungsi yang melekat pada kementerian koordinator yaitu<sup>22</sup>:

- 1) Mengkoordinasi menteri-menteri negara dan para pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) dalam keterpaduan pelaksanaan tugas dalam bidang politik dan keamanan, mencakup di dalamnya problematika dalam pelaksanaan tugas.
- 2) Mengkoordinasikan dan meningkatkan keterpaduan dalam penyiapan dan perumusan kebijakan pemerintah kantor menteri negara, departemen, dan Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) dalam bidang politik dan keamanan.
- 3) Menyampaikan laporan hasil dari evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada presiden.

#### b. Tugas Menteri

---

<sup>21</sup> Paisol Burlian, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), 159.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 159.

Menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, dalam menjalankan tugas-tugasnya setiap menteri membidangi bidang-bidang tertentu dalam pemerintahan. Namun, secara garis besar tugas menteri telah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa menteri memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu dalam rangka membantu presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Secara garis besar tugas-tugas yang dimiliki oleh menteri antara lain yaitu<sup>23</sup>:

- 1) Ikut serta dan melakukan koordinasi mengenai pelaksanaan kebijakan dan program yang telah ditempatkan pada bidang tertentu yang menjadi ruang lingkup dan tanggung jawabnya.
- 2) Menjadi wadah dalam berbagai problematika yang muncul dan mengusahakan upaya penyelesaian problematika dengan berpatokan pada seluruh perkembangan situasi dan kondisi di bidang yang membutuhkan koordinasi.
- 3) Melaksanakan koordinasi dengan para direktur jenderal dan pemimpin lembaga yang lainnya, guna menjalin kerjasama untuk menyelesaikan berbagai problematika yang ada. Terutama problematika yang terkait dengan lembaga atau bidang dalam negara.

---

<sup>23</sup> Ibid., 160.

Menteri merupakan pembantu presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan. Pada ayat 3 Pasal 17 UUD NKRI Tahun 1945 dijelaskan bahwa, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Untuk memperjelas ketentuan tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam Pasal 4 ayat 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ini dijelaskan mengenai menentukan bidang urusan pemerintahan yang terdiri 3 (tiga bagian).

Pertama, urusan pemerintahan yang nomenklatur kementariaanya secara tegas telah disebutkan dalam UUD NRI 1945. Atau biasa disebut dengan kementerian kelompok I. Terdiri dari kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan kementerian pertahanan. Adapun fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh kementerian-kementerian ini yaitu<sup>24</sup>:

- 1) Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan di bidangnya.
- 2) Mengelola barang milik atau kekayaan negara yang dibawah tanggung jawabnya.
- 3) Mengawasi atas jalannya pelaksanaan tugas di bidangnya
- 4) Melaksanakan kegiatan yang bersifat teknis dari pusat hingga daerah.

---

<sup>24</sup> Ayat 1 Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Kedua, urusan pemerintah yang cangkupannya telah disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Atau bisa disebut dengan kementerian kelompok II atau kementerian departemen. Kementerian departemen ini terdiri dari menteri yang diangkat oleh presiden dan bertugas untuk mengatur bidang tugas yang spesifik. Menteri departemen ini juga menjadi kepala pada departemen yang menjadi bidangnya. Sebelumnya diatur dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Namun, kemudian mengalami perubahan dan diganti dengan Pepres Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Pepres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Adapun mengenai kementerian-kementerian yang merupakan kementerian yang menjalankan tugas dalam urusan pemerintahan yang tercakup dan telah disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 rinciannya sebagai berikut<sup>25</sup>:

- 1) Kementerian Agama
- 2) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- 3) Kementerian Keuangan
- 4) Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi
- 5) Kementerian Kesehatan
- 6) Kementerian Sosial
- 7) Kementerian Ketenagakerjaan

---

<sup>25</sup> Pasal 1 Perpres Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

- 8) Kementerian Perindustrian
- 9) Kementerian Perdagangan
- 10) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
- 11) Kementerian Pekerjaan Umum dan Pekerjaan Rakyat
- 12) Kementerian Perhubungan
- 13) Kementerian Komunikasi dan Informatika
- 14) Kementerian Pertanian
- 15) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
- 16) Kementerian Kelautan dan Perikanan
- 17) Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
- 18) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Adapun fungsi pemerintahan yang dilaksanakan oleh kementerian ini :

- 1) merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan yang menjadi bidangnya.
- 2) mengelola barang milik atau kekayaan negara yang berada di bawah tanggung jawabnya.
- 3) mengawasi atas pelaksanaan tugas di bidangnya.
- 4) melaksanakan bimbingan teknis yang terkait dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah.
- 5) melaksanakan kegiatan teknis yang berskala nasional.

Ketiga, urusan pemerintah yang dilaksanakan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Disebut dengan kementerian kelompok III dan menteri negara. Menteri ini memiliki tugas untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi terhadap kebijakan seputar bidang yang diembannya. Menteri negara ini terdiri dari sepuluh bidang strategis yang dipimpin oleh satu menteri negara. Adapun rincian untuk 9 (sembilan) bidang tersebut yaitu:<sup>26</sup>

- 1) Kementerian Sekretariat Negara
- 2) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- 3) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
- 4) Kementerian Badan Usaha Milik Negara
- 5) Kementerian Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- 6) Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif atau Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
- 7) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- 8) Kementerian Investasi atau Badan Koordinasi Penanaman Modal.
- 9) Kementerian Pemuda dan Olah Raga.

---

<sup>26</sup> Perpres Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

Kementerian yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan memiliki fungsi sebagai berikut<sup>27</sup>:

- 1) Merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidangnya masing-masing.
- 2) Melakukan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya masing-masing.
- 3) Mengelola barang milik atau kekayaan negara yang berada di bawah tanggung jawabnya.
- 4) Mengawasi atas jalannya pelaksanaan tugas di bidangnya.

Perpres Nomor 68 Tahun 2019 menambahkan penyelenggaraan yang dilaksanakan oleh kementerian kelompok I dan kelompok II sebanyak 2 (dua) fungsi. Kedua fungsi tersebut pertama, melakukan koordinasi dalam pelaksanaan tugas, pembinaan, dan memberikan dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi dalam cangkupan lingkungan kementerian. Kedua, melaksanakan dukungan yang memiliki sifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Pasal 7 ayat 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

<sup>28</sup> Ayat 3 Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

### 3. Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri

Pembentukan kementerian dan pengangkatan menteri merupakan kewenangan yang dimiliki oleh presiden. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk dapat diangkat menjadi menteri yaitu<sup>29</sup>:

- 1) Warga Negara Indonesia (WNI).
- 2) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 3) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan.
- 4) Sehat jasmani dan rohani.
- 5) Memiliki integritas dan kepribadian yang baik.
- 6) Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap karena sebab melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara selama 5 tahun atau lebih.

Adapun mengenai pemberhentian menteri diatur dalam Pasal 24 Ayat 1-3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa menteri berhenti dari jabatannya karena dua sebab. Pertama, karena meninggal dunia. Kedua, karena berakhir masa jabatannya.<sup>30</sup>

Presiden dapat memberhentikan menterinya karena beberapa sebab. Adapun sebab yang disebutkan dalam Pasal 24 Ayat 2 Undang-Undang

<sup>29</sup> Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

<sup>30</sup> Ayat 1 Pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara adalah sebagai berikut<sup>31</sup>:

- 1) Secara tertulis atas permintaannya sendiri mengajukan pengunduran diri.
- 2) Selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tidak dapat menjalankan tugas.
- 3) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap karena telah melakukan tindak pidana yang diancam penjara selama 5 (lima) tahun atau lebih.
- 4) Telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan larangan rangkap jabatan seperti yang dimaksud dalam Pasal 23.
- 5) Alasan yang lainnya yang telah ditetapkan oleh presiden.

Selain pemberhentian secara permanen, presiden dapat menghentikan sementara menteri. Adapun menteri yang dapat diberhentikan sementara oleh presiden yaitu, menteri yang didakwa melakukan tindak pidana. Tindak pidana yang didakwakan kepada menteri tersebut diancam dengan ancaman pidana penjara selama 5 (lima) tahun atau lebih.<sup>32</sup>

Adapun pelanggaran rangkap jabatan oleh menteri dapat mengakibatkan dia dipecat dari jabatannya. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam pasal tersebut menteri dilarang untuk merangkap jabatan

---

<sup>31</sup> Ayat 2 Pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

<sup>32</sup> Ayat 3 Pasal 24 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rangkap jabatan sebagai komisaris maupun direksi pada BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan Perusahaan Swasta maupun pimpinan organisasi yang mana organisasi tersebut dibiayai dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) dan atau APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah).<sup>33</sup>

## **B. Subtansi Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional**

### **1. Pengertian dari Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)**

BRIN merupakan singkatan dari Badan Riset dan Inovasi Nasional. BRIN merupakan lembaga pemerintahan yang dalam menjalankan tugasnya berposisi di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada presiden. Adapun tugas pemerintahan yang oleh presiden ditugaskan kepada BRIN adalah menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan yang terintegrasi.<sup>34</sup>

Sebelum berubah menjadi BRIN, BRIN pertama kali diatur dalam Perpres Nomor 74 Tahun 2019 tentang BRIN yang kemudian diubah dalam Perpres Nomor 95 Tahun 2019. Namun, kemudian oleh presiden peraturan perundang-undangan tersebut diubah menjadi Perpres Nomor

<sup>33</sup> Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

<sup>34</sup> Ayat 1 Pasal 1 PePRES Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN.

78 Tahun 2021 Tentang BRIN. Tentu perubahan pengaturan perundang-undangan BRIN ini secara langsung juga merubah nomenklatur dan struktur dalam kementerian kabinet Indonesia Maju.

Awalnya dalam nomenklatur kabinet yang dibentuk oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kabinet Indonesia Bersatu Jilid II bernama Kementerian Riset dan Teknologi. Kemudian pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo pada kabinet Indonesia Kerja diubah menjadi Kemenristekdikti. Dimana dalam kemenristekdikti ini bergabung juga dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Disini terdapat berbagai macam pendanaan dalam bidang *start-up* dan industri diberikan guna memberikan dorongan agar tercipta bermacam-macam produk inovasi.<sup>35</sup>

Kemudian pada tahun 2019, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Pendidikan dan Teknologi (Sisnas Iptek) disahkan. Pengesahan undang-undang ini kemudian menjadi dasar dibentuknya BRIN. Dan Kemenristekdikti berubah menjadi Kemenristekdikti atau BRIN. Perpres Nomor 74 Tahun 2019 mengatur mengenai pembentukannya kemudian diubah menjadi Perpres Nomor 33 Tahun 2021 Tentang BRIN.

Pada tahun 2021 presiden melakukan perubahan kembali pada lembaga pemerintahan ini. Dimana pada tahun 2021 BRIN kembali mengalami perubahan dalam kelembagaannya yang diatur dalam Perpres

---

<sup>35</sup> Jamal Suteja, "Sejarah Riset, Ilmu Pengetahuan, dan Teknologi di Indonesia Dimulai dengan OPIPA, Diakhiri dengan BRIN", *Inovesia* (Juli-September 2021), 10-11.

Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN. Disini dapat dipahami jika kemenristekdikti/BRIN yang diatur dalam Pepres Nomor 33 Tahun 2021 berubah dipecah menjadi BRIN tersendiri dan Kemendikbud menjadi kemendikbudristek. BRIN sekarang merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk membantu tugas pemerintahan presiden dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Bukan bertanggung jawab kepada menteri kemendikbud. Jadi dapat disimpulkan bahwa BRIN merupakan lembaga pemerintah non-kementerian yang mana kepala BRIN memiliki kewenangan untuk mengelola keuangan setingkat dengan menteri.

## 2. Tugas dan Fungsi Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN).

BRIN dibentuk untuk menjalankan tugasnya yaitu membantu tugas dari presiden di bidang penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam bidang penelitian. Bukan itu saja BRIN juga bertugas dalam bidang pengembangan, pengkajian dan penerapan serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan keantariksaan secara nasional yang terintegrasi, serta melakukan monitoring, pengendalian, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi BRIDA sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun fungsi dari BRIN tercantum dalam pasal 3 Perpres Nomor 78 Tahun 2021. Fungsi dari BRIN adalah melaksanakan penelitian, mengembangkan, melakukan pengkajian dan penerapan disertai dengan invensi dan inovasi dalam rangka menyusun rekomendasi perencanaan

pembangunan nasional yang didasarkan pada hasil kajian ilmiah yang berlandaskan pada nilai-nilai yang terdapat dalam Pancasila.

### 3. Sktruktur Jabatan dalam Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)

Struktur jabatan di BRIN terdiri dari Dewan Pengarah dan Pelaksana. Dewan Pengarah BRIN sendiri keanggotaannya tersusun atas ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota. Ketua Dewan Pengarah BRIN merupakan jabatan yang dipegang secara *ex-officio* dimana jabatan ini dipegang oleh pejabat yang berasal dari unsur Dewan Pengarah badan yang menyelenggarakan tugas pemerintahan dalam bidang pembinaan ideologi Pancasila. Atau pada sekarang ini dikenal dengan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila atau BPI-P.<sup>36</sup> Saat ini Ketua Dewan Pengarah BRIN dijabat oleh Ketua BPI-P yaitu Megawati Soekarno Putri.

Begitu pula dengan jabatan wakil ketua dewan pengarah BRIN dijelaskan pada ayat 5 pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa, wakil ketua dewan pengarah BRIN dijabat secara *ex-officio* oleh pejabat yang berasal dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang keuangan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang perencanaan pembangunan nasional.<sup>37</sup> Sekarang ini dijabat oleh menteri keuangan Sri

---

<sup>36</sup> Ayat 2 Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

<sup>37</sup> Ayat 5 Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN.

Mulyani dan menteri perencanaan pembangunan nasional Suharso Monoarfa.

Mengenai sekretaris dan keanggotaan dari dewan pengarah BRIN berasal dari dijabat dari unsur yang berasal dari profesional dan akademisi di bidang penelitian, pengembangan dan penerapan, serta invensi dan inovasi. Anggota ini paling banyak beranggotakan paling banyak 7 orang. Susunan dari keanggotaan dewan pengarah BRIN ini ditetapkan oleh Presiden.<sup>38</sup>

Adapun mengenai jabatan pelaksana dalam BRIN tersusun dari Kepala, Wakil Kepala, Sekretaris Utama, Deputy Bidang Kebijakan Pembangunan, Deputy Bidang Kebijakan Riset dan Inovasi, Deputy Bidang Sumber Daya Manusia Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Deputy Bidang Infrastruktur Riset dan Inovasi, Deputy Bidang Fasilitasi Riset dan Inovasi, Deputy Bidang Pemanfaatan Riset dan Inovasi Daerah, Inspektorat Utama dan Organisasi Riset.<sup>39</sup>

Organisasi Riset sendiri yang selanjutnya disebut dengan OR, terdiri dari Kepala OR, Kepala Pusat dan Kelompok Kegiatan. Kepala OR dan Kepala Pusat merupakan jabatan yang bersifat fungsional. Begitu pula dengan jabatan ketua kelompok juga merupakan jabatan fungsional. Peraturan yang lebih terperinci yang mengatur OR akan diatur dalam Peraturan BRIN setelah mendapatkan persetujuan dari menteri

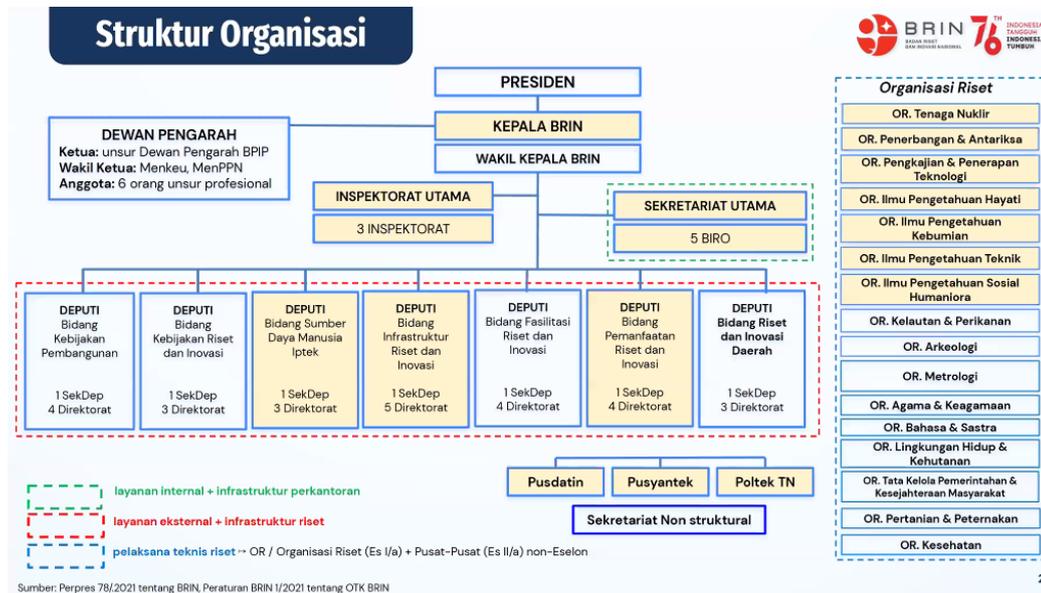
---

<sup>38</sup> Ayat 6 dan 7 Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN.

<sup>39</sup> Pasal 9 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN.

penyelenggara urusan pemerintahan dalam bidang aparatur negara.<sup>40</sup>

Adapun bagan dari struktur jabatan BRIN adalah sebagai berikut ini:



#### 4. Tata Cara Pengangkatan Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN).

Mengenai jabatan, pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengarah BRIN diatur dalam Pasal 59 ayat 1 Perpres Nomor 78 Tahun 2021. Dalam keanggotaan Dewan Pengarah BRIN seperti yang disebutkan dalam pembahasan sebelumnya terdiri dari Ketua Dewan Pengarah BRIN, Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN, Sekretaris dan Anggota. Sehingga secara tidak langsung dapat ditarik kesimpulan bahwa pengangkatan wakil ketua dewan pengarah BRIN itu sama dengan pengangkatan anggota dari Dewan Pengarah BRIN yang lainnya.

<sup>40</sup> Pasal 40 dan 41 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

Berdasarkan informasi yang tertulis dalam laman resmi BRIN, pelantikan dewan pengarah BRIN untuk periode ini telah dilaksanakan pada Rabu, 13 Oktober 2021. Pelantikan tersebut dilaksanakan di istana negara dan dewan pengarah BRIN dilantik secara langsung oleh Presiden Joko Widodo. Pelantikan dewan pengarah BRIN ini berlandaskan dengan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional yang ditetapkan oleh Presiden Joko Widodo di Jakarta pada tanggal 12 Oktober 2021. Kepres tersebut juga menjelaskan bahwa wakil ketua dewan pengarah BRIN juga mendapatkan tunjangan gaji sebagaimana yang telah ditetapkan.

Mengenai susunan dari keanggotaan dewan pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional yang dilantik diuraikan sebagai berikut:

- 1) Megawati Soekarno Putri sebagai ketua dewan pengarah BRIN.
- 2) Sri Mulyani Indrawati (menteri keuangan) sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN
- 3) Suharso Monoarfa (menteri perencanaan pembangunan nasional) sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN
- 4) Sudhamek Agoeng Waspodo Sunyoto (Sekretaris)
- 5) Emil Salim (Anggota)
- 6) I Gede Wenten (Anggota)
- 7) Bambang Kesowo (Anggota)
- 8) Adi Utarini (Anggota)

9) Marsudi Wahyu Kisworo (Anggota)

10) Tri Mumpuni (Anggota)

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 61 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN, mengenai struktur organisasi dan jabatan dalam Dewan Pengarah, pejabatnya dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun yang bukan berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS). Adapun panjang masa jabatan bagi pejabat dewan pengarah BRIN dalam satu (1) periodenya adalah 5 tahun termasuk juga wakil ketua dewan pengarah BRIN. Pejabat dewan pengarah BRIN dapat menjabat lagi untuk satu periode selanjutnya jika ditunjuk kembali.

5. Tugas Dan Wewenang Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pengarah Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN).

Adapun tugas yang dibebankan kepada dewan pengarah BRIN diamanatkan dalam Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN dalam pasal 6. Dalam peraturan tersebut dijelaskan jika dewan pengarah BRIN memiliki tugas untuk memberikan arahan kepada kepala pelaksana BRIN ketika sedang merumuskan kebijakan dan penyelenggaraan penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan menjadi landasan dalam perencanaan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan yang berpedoman pada nilai-nilai yang terkandung

dalam Pancasila.<sup>41</sup> Dalam hal ini semua anggota dari dewan pengarah BRIN memiliki tugas yang sama.

Kewenangan yang dimiliki oleh Ketua Dewan Pengarah BRIN yang diamanatkan dalam Pasal 7 ayat tiga (3) Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN. Dalam peraturan tersebut, disebutkan bahwa Ketua Dewan Pengarah BRIN memiliki kewenangan untuk memberikan arahan, masukan, evaluasi serta persetujuan kepada pejabat pelaksana BRIN. Kewenangan lainnya yang dimiliki oleh ketua dewan pengarah BRIN yaitu memberikan rekomendasi kebijakan kepada pejabat pelaksana BRIN. Juga dalam keadaan tertentu Ketua Dewan Pengarah BRIN dapat membentuk satuan tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh pejabat pelaksana BRIN.

### C. Larangan Rangkap Jabatan oleh Pejabat Negara

#### 1. Pejabat Negara

Jabatan merupakan lingkungan kerja yang tetap dimana di dalamnya berisi fungsi-fungsi tertentu, yang apabila dilihat dari keseluruhannya akan menggambarkan tujuan dan pola kerjas suatu organisasi.<sup>42</sup> Sedangkan pejabat adalah individu atau perorangan yang menduduki maupun didudukan dalam jabatan yang sekaligus memiliki tugas dan wewenang (*taak en hevoegdheid*) atas jabatan yang

---

<sup>41</sup> Pasal 6 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.

<sup>42</sup> Wiredarma, "Pengaturan Pengangkatan Pejabat Negara Setingkat Menteri Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum Jartiswaral*, Vol. 30, No. 2 (Oktober, 2017), 272.

diamanahkan kepadanya untuk mewujudkan fungsi-fungsi dari jabatan yang diembannya.<sup>43</sup> Jadi dapat disimpulkan bahwa pejabat adalah individu yang melaksanakan tugas dan wewenang dengan wadah jabatan.

Bagir Manan mengklasifikasikan lembaga negara menjadi tiga kategori berdasarkan fungsinya. Hal ini bertujuan untuk mempermudah mendefinisikan antara pejabat negara dan pejabat pemerintah. Adapun klasifikasi yang pertama yaitu, lembaga negara yang melaksanakan fungsi negara secara langsung. Atau secara sederhana pejabat ini bertindak untuk dan atas nama negara. Contoh dari lembaga ini yaitu lembaga kepresidenan, DPR, lembaga kekuasaan kehakiman dan lembaga-lembaga lainnya yang menjalankan fungsi ini disebut dengan alat kelengkapan negara. Kedua, lembaga negara yang berfungsi menjalankan administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Pejabat ini hanya menjalankan tugas administrasi saja yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut dengan pejabat administrasi. Ketiga, lembaga negara penunjang yang memiliki fungsi untuk menunjang fungsi dari alat kelengkapan negara, atau biasa disebut dengan *auxiliary organ*.<sup>44</sup>

Penjabaran di atas dapat menjadi dasar definisi dari pejabat negara yaitu, pejabat yang lingkungan kerjanya terdapat pada lembaga negara

---

<sup>43</sup> Ibid., 272.

<sup>44</sup>Wicaksana Dramanda, (Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintah), <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pejabat-negara-dan-pejabat-pemerintahan-lt52f38f89a7720>, diakses pada 14 Mei 2022.

yang merupakan alat kelengkapan negara beserta dengan deviratifnya yang berupa lembaga negara pendukung. Contoh dari pejabat negara yaitu anggota DPR, presiden dan hakim. Pejabat diatas menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Adapun mengenai pejabat pemerintahan yaitu pejabat yang lingkungan kerjanya mencangkup pada lembaga yang menjalankan fungsi administrasi belaka. Biasanya disebut dengan pejabat adminitrasi negara, contohnya seperti menteri sebagai pembantu presiden dan pejabat-pejabat lain yang berada dalam cangkupan kekuasaan eksekutif.<sup>45</sup>

Istilah pejabat negara lebih luas dibandingkan dengan pejabat pemerintahan, karena pejabat pemerintahan merupakan jabatan yang diidentikkan dengan jabatan yang terdapat dalam cangkupan kekuasaan eksekutif. Cangkupan dari pejabat negara meliputi jabatan di lingkungan kekuasaan yang lainnya seperti kekuasaan legislatif, yudikatif dan kekuasaan *deviratif* yang lainnya yang dilaksanakan oleh lembaga negara pendukung (*auxiliary state bodies/agencies*).<sup>46</sup>

Pejabat negara diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Tetapi tidak semua pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden merupakan pejabat negara. Di Indonesia terdapat pejabat yang tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai pejabat dalam UUD NRI Tahun 1945. Tetapi pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh presiden

---

<sup>45</sup> Ibid., 1.

<sup>46</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014., 24.

sehingga mengenai administrasinya diselenggarakan oleh Sekretaris Negara. Terkadang oleh masyarakat pejabat ini dianggap sebagai pejabat negara, contoh dari pejabat ini yaitu wakil pemerintahan Indonesia dalam suatu organisasi internasional, kepala perwakilan, anggota badan perlindungan konsumen, konsuler dan yang lainnya.<sup>47</sup>

Secara normatif, peraturan perundang-undangan terbaru yang mengatur tentang kepegawaian nasional yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam undang-undang ini tidak dijelaskan mengenai istilah dari pejabat negara. Namun, dalam pasal 121 dijelaskan bahwa pejabat negara terdiri dari<sup>48</sup>:

- a. Presiden dan wakil presiden
- b. Ketua, wakil ketua dan anggota MPR
- c. Ketua, wakil ketua dan anggota DPR
- d. Ketua, wakil ketua dan anggota DPD
- 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, anggota MK
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota KY
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota BPK

---

<sup>47</sup> Budi Suhariyanto dkk., *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Hakim*, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2015), 31.

<sup>48</sup> Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

- i. Ketua, wakil ketua KPK
- j. Menteri dan jabatan setingkat menteri
- k. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh.
- l. Gubernur dan Wakil Gubernur
- m. Bupati atau walikota dan wakil bupati/wakil walikota
- n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Berdasarkan ruang lingkup kekuasaan kenegaraan, pejabat negara dibagi menjadi menjadi 4 (empat) jenis yaitu, pejabat negara yudikatif, pejabat negara eksekutif, pejabat negara legislatif dan pejabat negara pada lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*).<sup>49</sup> Sedangkan berdasarkan pengaturan organik dan fungsinya pejabat negara dibagi menjadi 3 jenis, yaitu:

- a. Pejabat negara yang jabatannya secara eksplisit telah diatur baik secara organik maupun fungsinya pada suatu lembaga negara dan diatur secara langsung dalam UUD NRI Tahun 1945.
- b. Pejabat negara yang jabatannya diatur secara implisit sebab secara organik tidak disebutkan secara tegas, namun dalam UUD NRI Tahun 1945 fungsinya telah diatur secara langsung. Sehingga mengenai implementasi dari fungsi yang tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945 harus diatur secara lanjut dalam undang-undang sebagai bentuk dari penjelasan.

<sup>49</sup> Budi Suhariyanto dkk., *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*,...39.

- c. Pejabat negara yang secara organ maupun fungsinya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 namun, diatur oleh undang-undang sebagai pejabat negara<sup>50</sup>.

Perlu diketahui, hingga saat ini belum terdapat peraturan perundang-undangan yang secara komprehensif dan definif menyebutkan siapa saja yang termasuk dalam kategori pejabat negara. Namun, yang paling sering menjadi sumber rujukan dalam hal pejabat negara adalah Pasal 121 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Selain pejabat negara juga terdapat istilah lain, yaitu penyelenggara negara seperti yang telah diatur dalam undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa penyelenggara negara terdiri atas<sup>51</sup>:

- a. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara.
- b. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara
- c. Menteri
- d. Gubernur
- e. Hakim
- f. Pejabat Negara yang lain yang berkesesuaian dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

<sup>50</sup> Ibid., 38.

<sup>51</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

g. Pejabat yang lain yang memiliki fungsi strategis dalam yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Perbedaan antara Pejabat Negara dan Pejabat Negeri

Mengenai istilah dan konstruksi jabatan pejabat negara dapat dilihat dari perspektif manajemen kepegawaian negara. Dengan melihat dari perspektif tersebut diperhadapkan dan dibedakan antar pejabat. Dimana terdapat pejabat negara dan pejabat negeri. Definisi dari pejabat negara adalah individu yang menduduki jabatan negara dan pejabat negeri yaitu individu yang menduduki jabatan negeri.<sup>52</sup> Perbedaan antara pejabat negara dan pejabat negeri ini bertujuan untuk memberikan tanda perbedaan dalam konteks ruang lingkup tugas, jangkauan wilayah kewenangan, dan sifat dari jabatannya.

Kata negara merupakan kata yang maknanya merujuk pada ruang lingkup sebuah otoritas kewilayahan yang terdiri dari beberapa negeri dan kedaulatannya. Berbeda dengan kata negeri pada umumnya dipakai untuk penyebutan yang bermakna tanah atau tempat secara kedaerahan. Sehingga apabila berkaitan dengan kewenangan maka kewenangan negara lebih luas dibandingkan dengan kewenangan negeri.<sup>53</sup> Dilihat dari aspek kedudukan, kedudukan dari pejabat negara pada umumnya berkedudukan di pusat kenegaraan dan keputusannya bersifat permanen.

<sup>52</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok Pikiran Tentang Penyempurnaan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*, (Makalah), 3.

<sup>53</sup> Budi Suhariyanto dkk., *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*,,41.

Adapun mengenai kedudukan dari pejabat negeri pada umumnya berada di wilayah ataupun daerah. Pejabat negeri bisa saja dipindahkan tugas baik karena sebab mutasi maupun dalam rangka promosi.

Perbedaan mendasar dari pejabat negara dan pejabat negeri terlihat dari sifat jabatannya yang mempengaruhi sistem manajerial jabatannya. Jimly Asshidiqie berpendapat pejabat negara merupakan sebuah jabatan yang didapat dari *political appointee* atau pejabat negara dipilih karena pertimbangan yang bersifat politik. Sedangkan untuk pejabat negeri merupakan jabatan yang karena *administrative appointee* atau pejabat negeri dipilih karena pertimbangan murni alasan administratif. Pejabat yang dipilih karena sebab pertimbangan politik sudah semestinya pertimbangan tersebut dalam rangka menjalankan prinsip kedaulatan rakyat. Sebab rakyat merupakan pemegang kedaulatan dan kekuasaan tertinggi dalam bidang politik kenegaraan. Pejabat yang diangkat dengan latar belakang tersebut biasanya disebut sebagai pejabat negara yang dipilih atau *elected official*.<sup>54</sup>

Berdasarkan perbedaan dasar antara *political appointee* dan *administrasi appointe* dalam sifat pejabat negara dan pejaabt negari tersebut diatas, perbedaan dasar lainnya yaitu berkaitan dengan periodeisasi jabatannya. Konsekuensi dari pejabat negara yang dipilih atau *elected official* yaitu berimplikasi dengan sistem pertanggung jawabannya yaitu pada kedaulatan dari pemilihnya dalam hal ini adalah rakyat. Maka

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)., 373.

jabatan yang diembannya juga bersifat temporer sesuai dengan periodeisasi yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Apabila rakyat menginginkan untuk kembali memilihnya maka dibutuhkan legitimasi untuk keberlanjutan jabatannya melalui sistem pemilu maupun dengan melibatkan institusi lembaga negara yang lainnya.

Pejabat negeri yang terpilih karena sebab *administratif appointe* bisa dilihat dari bentuk kepegawaiannya yang berjenjang dan menggunakan sistem kepangkatan dalam karir. Disini yang dimaksud dengan sistem kepangkatan dalam karir yaitu jabatan karir berupa jabatan struktural dan jabatan fungsional yang hanya dapat dijabat oleh PNS. Untuk jangka jabatan yang diembannya dimulai dari awal rekrutmen hingga purnabakti yang bisa mencapai 40 (empat puluh) tahunan. Mengenai sistem pertanggung jawaban pejabat negeri langsung kepada atasan atau pimpinannya. Berkaitan dengan penilaian terhadap hasil dan prestasi kerjanya juga berdasarkan penilaian dari atasannya secara langsung. Dalam hukum kepegawaian hubungan yang semacam ini dikenal dengan *openbare dienstbetrekking* atau hubungan dinas publik terhadap negara (pemerintahan). *Openbare dienstbetrekking* yang melekat dengan hubungan hukum kepegawaian pada umumnya berbentuk hubungan antara atasan dan bawahan atau disebut dengan istilah *sub-ordinatie*.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Budi Suhariyanto, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*,...43.

Dilihat dari perspektif ruang lingkup yang dibidangi oleh kedua bentuk jabatan tersebut juga memiliki perbedaan. Seperti yang telah dijelaskan dalam Pasal 1 ayat 5 UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dimana didalamnya dijelaskan, “pejabat negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya jabatan kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara dan kepaniteraan pengadilan”

Pada undang-undang yang sama dijelaskan bahwa pejabat negara yaitu pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan pejabat negara yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga dari hal ini dapat ditarik kesimpulan bila pejabat negara tidak masuk dalam jajaran eksekutif dan bukan pula untuk menjalankan fungsi administrasi sebagaimana yang diemban oleh pejabat negeri. Seperti yang dijelaskan dalam pasal 1 ayat 1 UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menegaskan bahwa pejabat negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain definisi-definisi diatas yang tercantum dalam undang-undang kepegawaian diatas, terdapat definisi lain yang tercantum dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal ini didefinisikan definisi dari pegawai negeri dilihat dari perspektif pemberantas tindak pidana korupsi yang notebene merupakan bentuk kejahatan *ekstra ordinary crime*. Dalam pasal ini dijelaskan pegawai negeri yaitu pegawai negeri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Kepegawaian, KUHP. Selain itu juga mencakup orang yang mendapatkan gaji atau upah dari keuangan negara ataupun daerah, orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah atau juga orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Berkembang hingga saat ini, pegawai negeri selanjutnya dimasukkan dalam pengertian Aparatur Sipil Negara. Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 ayat 3 disebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Dalam konteks perundang-undangan ini PNS didudukkan

sebagai pegawai pemerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah disini yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan uraian diatas mengenai pejabat negeri dan pegawai negeri dapat dipahami, dan dipetakan bahwa pejabat negara dan pejabat negeri melingkupi aspek pemerintahan yang berbeda, yaitu ruang lingkup pemerintahan dalam arti luas dan ruang lingkup pemerintahan dalam arti sempit. Seperti yang telah dikonsepsikan oleh C.F Strong yang mendefinisikan ruang lingkup pemerintahan secara luas yaitu organisasi negara secara utug dengan segala alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif. Dapat dikatakan bahwa negara beserta seluruh alat kelengkapannya merupakan definisi pemerintahan dalam arti yang luas. Sedangkan definisi pemerintah dalam artian yang sempit yaitu hanya mengacu pada satu fungsi saja yaitu fungsi eksekutif. Namun, fakta yang terjadi di lapangan justru pejabat negara dibedakan dengan pejabat negeri atau aparatur sipil negara yang notebene merupakan pejabat pemerintahan dalam artian yang sempit.

Walaupun terdapat perbedaan yang mendasar dari segi aspek pemerintahan dalam arti sempit dan luas antara pejabat negara dan pejabat negeri atau PNS atau ASN, namun hal ini tidak menutup kemungkinan adanya korelasi dalam hal pengisian jabatan. Pegawai negeri diperbolehkan untuk mengisi jabatan negara tanpa harus kehilangan statusnya sebagai pejabat negeri. Dapat dimaknai dengan jika seorang pegawai negeri kemudian mengemban jabatan sebagai pejabat

negara, karena sifat dari pejabat negara adalah masa jabatan yang temporer maka jika dia sudah diberhentikan dari jabatan negaranya, maka dia kembali ke status awal sebagai pegawai negeri dapat diaktifkan dan diemban kembali. Dalam kasus ini status organik kepegawaiannya tetap melekat.<sup>56</sup>

Seperti yang ditegaskan dalam Pasal 11 ayat 2,3, dan 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pejabat negeri yang diangkat atau diamanahi sebagai pejabat negara tidak serta merta menyebabkan statusnya sebagai pejabat negeri terhapuskan. Adapun bunyi dari pasal diatas yaitu:

Pasal 2: “Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara diberhentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri”.

Pasal 3 : “Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu diberhentikan dari jabatan organiknya”

Pasal 4 : “Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.

---

<sup>56</sup> Budi Suhariyanto, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*,...46.

Kemudian dari dalil diatas dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 123 ayat 1 dan 2 undang-undang ini disebutkan bahwa :

Pasal 1 :Pegawai ASN dari PNS yang diangkat menjadi ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantas Korupsi; Menteri dan jabatan setingkat menteri; Kepala perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh diberhentikan sementara dari jabatannya dan tidak kehilangan status sebagai PNS.

Pasal 2 : Pegawai ASN dari PNS yang tidak menjabat lagi sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diaktifkan kembali sebagai PNS.

### 3. Pejabat Negara dalam Konteks Pejabat Politik dan Pejabat Publik

Selain jenis jabatan pejabat negara dan pejabat negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik juga terdapat hubungan dengan jabatan yang lainnya. Pejabat negara juga memiliki interaksi dengan dengan ruang lingkup jabatan yang lain seperti pejabat publik dan pejabat politik. Dilihat dari sudut pandang negara demokratis, biasa mengenai penempatan dan kedudukan pejabat biasanya di dasari atas kedaulatan rakyat serta pelayanan publik. Berdasarkan sudut pandang tersebut Bagir

Manan berpendapat bahwa lingkungan jabatan dalam organisasi negara dapat dibedakan seperti berikut:

- a) Dibedakan berdasarkan jabatan alat kelengkapan negara (jabatan organ negara, jabatan lembaga negara), dan jabatan penyelenggara administrasi negara.
- b) Dibedakan berdasarkan kriteria pejabat politik dan bukan politik.
- c) Dibedakan berdasarkan pertanggung jawabannya, antara jabatan yang pertanggung jawabannya ada di bawah kendali, pengawasan publik, dan jabatan yang pertanggung jawabannya tidak langsung berada di bawah kendali dan pengawasan publik.
- d) Dibedakan berdasarkan pelayanan, dimana ada jabatan yang memberikan pelayanan umum secara langsung dan jabatan yang tidak memberikan pelayanan umum secara langsung.

Jabatan yang berada dalam organisasi negara pada umumnya berstatus sebagai pejabat negara walaupun di dalamnya masih terkandung konteks politik. Seperti yang dijelaskan di atas bahwa Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa pejabat negara merupakan jabatan yang *political appointee* karena diangkat atau dipilih karena pertimbangan yang bersifat politis.<sup>57</sup> Pengidentifikasian pejabat negara dalam konteks politik kenegaraan ini berhubungan dengan cara mereka menduduki jabatan yaitu melalui sistem keterpilihan melalui pemilu maupun dengan cara yang lain seperti misalnya melalui *fit and proper test* calon pejabat

---

<sup>57</sup> Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Pikiran*,...3.

negara yang dilakukan oleh anggota DPR. Sehingga secara tidak langsung bersinggungan dengan kategori pejabat politik.

Akan ditemukan perbedaan dan kesamaan ketika dilakukan identifikasi mengenai pejabat negara dan pejabat politik. Memang terdapat pejabat negara yang menduduki jabatannya karena dasar politik, terpilih melalui sistem pemilihan umum maupun melibatkan institusi politik yang lainnya. Namun, itu tidak menghalangi adanya kemungkinan pejabat negara menduduki jabatannya melalui karier misalnya profesi hakim pada badan peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Pada saat ini pandangan mengenai pejabat negara merupakan pejabat politik cukup kuat dibandingkan dengan waktu orde baru berkuasa. Pada saat orde baru berkuasa dinamika dan keterbukaan dalam berpolitik atau demokrasi cenderung sangatlah kurang atau bahkan bisa dikatakan tidak ada sama sekali. Seperti yang disampaikan oleh Miftah Thoha bahwa istilah jabatan politik baru dikenal setelah masa reformasi karena pada ini ditandai dengan munculnya jabatan yang bersumber dari kekuatan partai politik. Pada masa sebelumnya yaitu orde baru jabatan tersebut masihlah digeneralisir dengan istilah jabatan negara, dan pejabatnya disebut dengan pejabat negara. Zaman orde baru tidak dikenal jabatan politik.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Miftah Thoha, "Jabatan Politik dalam Pemerintahan", *Harian Kompas*, 16 September 2010.

Pejabat Negara selain diidentikan dengan pejabat politik juga diidentifikasi sebagai pejabat publik. Identifikasi ini didasari karena dalam konteks sistem pelayanan umum, pejabat negara merupakan salah satu pejabat yang menyelenggarakan pelayanan umum juga. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pejabat sebagai pegawai pemerintahan yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan). Sementara itu kata publik didefinisikan sebagai orang banyak atau umum. Pendefinisian tersebut cenderung sempit karena lebih condong sebagai pegawai pemerintah adalah eksekutif saja.

Undang-undang nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam pasal 1 ayat 8 menjelaskan definisi dari pejabat publik yaitu orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menjabat dalam posisi tertentu pada suatu badan publik. Agar diketahui apa itu pejabat publik dan ruang lingkungannya maka terlebih dahulu harus diketahui mengenai definisi dari badan publik. Menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik yang dimaksud dengan badan publik yaitu lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif maupun badan yang lainnya yang memiliki fungsi dan tugas pokok yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian maupun seluruh dananya berasal dari APBN maupun dari APBD. Badan publik ini bisa saja berupa organisasi non pemerintahan sepanjang dana yang dipakainya baik sebagian maupun seluruhnya berasal dari APBN,

APBD maupun sumbangan dari masyarakat baik dari dalam maupun dari luar negeri.<sup>59</sup>

Definisi dari pejabat publik sendiri yaitu individu yang diamanahi untuk menduduki jabatan tertentu di sebuah lembaga pemerintahan maupun non pemerintahan yang menjalankan fungsi berkenaan dengan penyelenggaraan negara dimana sumber pendanaannya berasal dari APBN dan APBD. Adapun definisi yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik yaitu orang yang ditunjuk dan diamanahi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu yang ada dalam badan publik.<sup>60</sup> Dari pendefinisian diatas dapat disimpulkan jika pejabat negara bisa dimasukkan dalam kategori pejabat publik. Namun, tidak semua pejabat publik bisa dimasukkan ke dalam kategori pejabat negara.

Dapat disimpulkan benang merahnya jika terdapat perbedaan dan persamaan jika dilakukan identifikasi pengertian dari pejabat negara dan pejabat politik berdasarkan definisi dan ruang lingkup yang dihubungkan dengan konteks politik dan publik. Dimana pejabat negara yang terpilih bisa saja berasal dari pejabat politik dan pejabat negara yang melakukan pelayanan terhadap kepentingan publik bisa juga dikategorikan sebagai pejabat publik.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam pembahasan terdahulu senyatanya pengidentifikasian pejabat negara juga berkaitan dengan

---

<sup>59</sup> Ayat 3 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

<sup>60</sup> Ayat 8 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

jabatan penyelenggara negara yang merupakan bagian dari pejabat negara dan pejabat pemerintah yang merupakan definisi dari pejabat negara dalam definisi dalam artian luas. Sehingga identifikasi dari pejabat negara menjadi bermacam-macam dan menyuguhkan sisi yang saling bersinggungan dengan jabatan yang lainnya. Hanya bagaimana cara melihat dari perspektif yang dikehendaki untuk membedakannya dengan konteks ruang lingkup organisasi negara.

#### 4. Rangkap Jabatan oleh Pejabat Negara/Pejabat Publik

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi konstitusional, dimana UUD NRI Tahun 1945 menjadi landasan dasar dan menjadi batasan dalam pelaksanaan demokrasi. Namun, cukup disayangkan tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang secara spesifik melarang tindak rangkap jabatan oleh pejabat publik. Namun, secara umum diatur dalam Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara” “dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dalam pasal tersebut

mengandung makna bahwa setiap pejabat publik yang memangku jabatannya haruslah memenuhi pertimbangan moral.

Praktik pengisian pejabat publik, memungkinkan terjadinya rangkap jabatan baik dari wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Mengingat penjelasan sebelumnya yang menerangkan bahwa jabatan publik merupakan jabatan yang bersinggungan dengan jabatan negara yang di dalamnya mencakup jabatan pemerintahan, dimana dalam pengisian jabatannya juga berkaitan dengan jabatan politik. Konstitusi Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit tidak melarang tindakan rangkap jabatan, hal ini karena adanya jaminan hak bagi setiap orang untuk memilih dan dipilih yang merupakan cita-cita dari demokrasi. Selain itu juga jabatan pejabat negara selain diraih dengan melalui pemilihan umum juga bisa diberikan oleh pejabat yang terpilih atau biasa disebut dengan *political appointees*.

Rangkap jabatan oleh pejabat publik merupakan tindakan yang bertentangan dengan etika penyelenggaraan negara dan menyimpang dari cita-cita negara. Seperti yang tercantum dalam TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang etika penyelenggaraan negara dimana didalamnya tercantum tujuan dari penyelenggaraan negara yang berlandaskan pada etika. Sehingga dengan dasar tersebut diharapkan mampu untuk menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kelompok sosial politik yang terbebas dari kepentingan pribadi dan kelompok dan terpenuhinya kepentingan publik.

Penyelenggara negara termasuk di dalamnya pejabat publik dalam menyelenggarakan negara harus mengedepankan kepentingan publik. Pejabat publik dalam menjalankan tugasnya selain diatur oleh hukum positif juga terikat dengan moral dan etika. Fenomena rangkap jabatan publik dalam ranah jabatan birokrasi dan politik dapat menimbulkan konflik kepentingan yang menyebabkan penyalahgunaan wewenang dan saling berbenturnya kepentingan, munculnya *potential conflict of interest* atau konflik yang belum terjadi tetapi terdapat potensi yang besar akan terjadi.

Praktek pengisian jabatan oleh pejabat publik yang menjadi sebab terjadinya fenomena rangkap jabatan merupakan tindakan yang dianggap bertolak belakang dengan etika pejabat publik dan terlalu dipaksakan. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa masih banyak orang yang memiliki potensi yang sama untuk mengisi jabatan publik tersebut. Merupakan tindakan yang tidak etis jika jabatan diemban oleh pejabat yang telah mengemban jabatan di instansi yang lainnya. Rangkap jabatan juga merupakan tindakan yang dianggap tidak adil, karena hanya orang yang dekat dengan pemerintah dan dekat dengan penguasa yang dapat menduduki jabatan publik.

Tindakan rangkap jabatan merupakan tindakan yang tidak berkesesuaian dengan teori keadilan John Rawls. Dalam bukunya yang berjudul *A Theory Of Justice*, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul *Teori Keadilan Dasar-Dasar Politik Filsafat Politik*, untuk

Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara, John Rawls mengkonsep keadilan sebagai perwujudan dari kejujuran yang bersumber dari dua prinsip keadilan. Dua prinsip keadilan tersebut biasanya disebut *two principle of justice*. Prinsip pertama dari *two principle of justice* yaitu prinsip kebebasan, kesetaraan dan kesempatan yang sama dimana setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, prinsip yang kedua yaitu prinsip ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga diharapkan dapat memberikan keuntungan bagi semua orang dan semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.<sup>61</sup> John Rawls juga menyatakan pendapat agar terwujud masyarakat yang adil dapat diwujudkan dengan cara memposisikan kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai yang paling tinggi dan selanjutnya harus diikuti dengan adanya kesempatan yang sama untuk setiap orang yang menduduki posisi atau jabatan tertentu.

Miftah Thoha berpendapat jika rangkap jabatan merupakan tindakan yang tidak etis selain itu juga merupakan sebuah tindakan yang membuka kran pembuka tindakan menyimpang dan berkecamuknya konflik kepentingan. Di dalamnya bercampur antara perkara yang hak dengan yang batil. Pejabat yang melakukan rangkap jabatan tentu saja menggunakan fasilitas negara baik besar maupun kecil, sadar maupun tidak sadar. Ketika pejabat tersebut melakukan aktivitas dalam rangka menjalankan tugasnya tentu sulit dibedakan antara mana yang merupakan

---

<sup>61</sup> John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006)., 72.

tugas negara dan mana yang termasuk tugasnya yang untuk perusahaan maupun kelompok tertentu.<sup>62</sup>

UUD NRI Tahun 1945 memang secara eksplisit tidak mencantumkan larangan pejabat untuk melakukan rangkap jabatan. Pasal 28 J ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk dipilih, namun hak untuk dipilih ini dibatasi dengan adanya ayat 2 pasal ini yang menyatakan bahwa setiap orang wajib tunduk akan pembatasan yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa fungsi dari konstitusi yaitu penentu dan pembatas kekuasaan organ negara. Apabila rangkap jabatan tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 maka, peraturan perundang-undangan dibawah hierarki UUD NRI Tahun 1945 yang akan mengaturnya. Adapun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai rangkap jabatan oleh pejabat publik antara lain:

- a. Pasal 17 A Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Adapun bunyi dari undang-undang tersebut yaitu “pelaksana pelayanan publik dilarang untuk merangkap sebagai komisararis atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah<sup>63</sup>.”

<sup>62</sup> Miftah Thoha, “Ironi Praktek Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13. No. 1 (Maret, 2016)., 5.

<sup>63</sup> Pasal 17 A Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

- b. Pasal 23 A, B dan C Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Pasal tersebut berbunyi:
- a) Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
  - b) Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta.
  - c) Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Belanja Daerah.
- c. Pasal 33 huruf A dan B Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Undang-Undang ini secara eksplisit melarang rangkap jabatan dalam lingkungan BUMN. Adapun bunyi pasalnya adalah sebagai berikut:
- Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
- a) Anggota direksi pada BUMN, BUMD, Badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
  - b) Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah ini melarang PNS yang menjabat sebagai pejabat administrasi merangkap jabatan dengan jabatan fungsional.<sup>64</sup> Terdapat pengecualian pada pasal 98

---

<sup>64</sup> Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Sipil.

dimana dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja organisasi pejabat fungsional dilarang untuk merangkap jabatan dengan jabatan administrasi atau jabatan pimpinan tinggi. Namun, apabila jabatan administrasi atau jabatan pimpinan tinggi yang memiliki kompetensi dan bidang tugas jabatannya sama dan tidak bisa dipisahkan dengan kompetensi dan bidang tugas jabatan fungsional diperbolehkan untuk merangkap jabatan.<sup>65</sup> Dalam penjelasan pasal 53 dijelaskan larangan rangkap jabatan ini bertujuan untuk optimalisasi pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja organisasi.

#### 5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 17 ayat (4), bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur oleh undang-undang. Dengan landasan ini maka dibentuklah undang-undang yang berfungsi untuk mengatur lebih detail mengenai kementerian negara. Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Undang-Undang ini terdiri dari sembilan bab dan dua puluh delapan pasal yang pada selanjutnya menjadi pedoman untuk menata lembaga pemerintahan yang selama ini diatur dengan peraturan presiden.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 merupakan bentuk dari bagian semangat reformasi birokrasi di Indonesia. Keberadaan undang-

---

<sup>65</sup> Pasal 98 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Sipil.

undang ini bukan bertujuan untuk mengurangi maupun menghilangkan hak presiden atas penyusunan kementerian negara yang merupakan pembantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Namun, dengan adanya undang-undang ini diharapkan dapat memudahkan presiden dalam membentuk kementerian negara. Sehingga presiden dapat secara tegas mengatur mengenai kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementerian negara secara tegas dan jelas.

Undang-Undang ini juga dibutuhkan untuk pedoman dalam menyusun kelembagaan pemerintahan. Undang-Undang ini bisa menjadi salah satu alat untuk membangun sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif dan efisien dengan memfokuskan kepada pelayanan publik yang prima, sehingga dapat terwujud pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan ini cita-cita luhur dan tujuan bangsa yang tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat direalisasikan.

Secara global dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara mengatur mengenai lembaga kementerian negara di yang terperinci dalam sembilan bab dan dua puluh delapan pasal. Penjelasan dalam undang-undang ini menjelaskan bahwa undang-undang ini dibentuk untuk tujuan memberikan kemudahan bagi presiden dalam membentuk kementerian negara. Dalam undang-undang ini juga diatur secara tegas dan jelas mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara. Hal ini berkesesuaian dengan fungsi eksternal dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yaitu

memberikan fungsi kemudahan yang bermakna fasilitas dalam melaksanakan suatu urusan.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 menjelaskan bahwa salah satu tindakan yang dilarang dilakukan oleh menteri yaitu melakukan rangkap jabatan. Dimana dalam pasal tersebut dipaparkan bahwa, menteri dilarang melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, komisaris maupun direksi pada perusahaan negara maupun perusahaan swasta dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapata dan belanja daerah.

#### 6. *Legally Binding* dan *Morally Binding*

Hukum merupakan himpunan dari kaidah-kaidah yang memiliki sifat memaksa atau dapat pula dikatakan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang kemudian dihimpun dijadikan satu. Pengertian mengenai moral memiliki makna yang ganda. Dimana makna yang pertama yaitu seluruh kaidah sedangkan makna yang kedua yaitu nilai-nilai yang berkaitan dengan bidang kehidupan manusia yang dinilai dari perspektif baik dan buruk suatu perbuatan manusia. Fungsi moral sendiri

yaitu untuk menjadi pijakan dalam menetapkan benar dan salah sikap dan tindakan yang diperbuat oleh manusia.<sup>66</sup>

Salah satu dari pola hubungan antara hukum dan moral yaitu moral berperan sebagai penghubung antara hukum dengan kehidupan sosial politik dan keadilan sosial yang ideal.<sup>67</sup> Dalam kehidupan sosial, masyarakat menganggap bahwa keadilan tertinggi yaitu nilai-nilai keadilan ideal moral yang berkesuaian dengan hati nurani. Namun, tidak jarang nilai-nilai keadilan moral bertentangan dengan keadilan legal formal. Sehingga untuk mewujudkan keadilan tidaklah cukup dengan mengandalkan sistem kerja perangkat legal formal hukum semata tetapi juga harus mempertimbangkan unsur moral di dalamnya. Hal ini dilakukan agar keadilan yang dicita-citakan oleh nurani masyarakat benar-benar terrealisasikan.

Moral binding merupakan sebuah istilah yang bermakna mengikat secara moral, dimana sebuah peraturan yang apabila hanya mengikat secara moral maka agar tidak terjadi pelanggaran atau penyimpangan harus berlandaskan pada kesadaran individu. Namun, berbeda dengan legal binding, legal binding berarti memiliki kekuatan mengikat secara hukum sehingga memiliki daya paksa yang kuat. Apabila ditemukan pelanggaran dan penyimpangan maka dapat diperlakukan secara hukum. Apabila legal binding ini tidak dilaksanakan akan berdampak pada konsekuensi hukum

---

<sup>66</sup> Dwi Resti Bangun, "Mengintegrasikan Nilai Moral dalam Proses Legislasi yang Demokratis", *Jurnal Cahaya Keadilan*, No. 2, Vol. 4 (Oktober, 2016), 82.

<sup>67</sup> *Ibid.*, 84.

berupa pidana maupun administratif. Hal ini sungguh jauh berbeda dengan moral binding, yang mana apabila terdapat pelanggaran maka sanksinya berupa sanksi moral.<sup>68</sup>

#### **D. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik**

Asas-asas pemerintahan yang baik yang selanjutnya disebut dengan AUPB merupakan prinsip-prinsip yang digunakan sebagai pedoman dalam penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan.<sup>69</sup> Menurut pendapat Olden Bidara, definisi dari AUPB adalah asas-asas hukum yang tidak tertulis yang harus diikuti oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan tindakan hukum.<sup>70</sup> Menurut pendapat Indroharto asas-asas yang demikian itu merupakan asas-asas hukum yang bersifat umum yang secara khusus berlaku dan urgent artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan.<sup>71</sup>

Dalam undang-undang nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 10 didalamnya menguraikan tentang asas-asas pemerintahan yang baik. Adapun asas-asas pemerintahan yang baik yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan tersebut yaitu<sup>72</sup>:

---

<sup>68</sup> Charles Simabura, (Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman), <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8>, diakses pada 11 Mei 2022.

<sup>69</sup> Pasal 1 Ayat 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>70</sup> Cekli Setya Pratiwi dkk., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2016), 48.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 48-49.

<sup>72</sup> Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

1. Kepastian hukum
2. Kemanfaatan
3. Ketidakberpihakan
4. Kecermatan
5. Tidak menyalahgunakan wewenang
6. Keterbukaan
7. Kepentingan umum; dan
8. Pelayanan yang baik.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

**BAB IV**  
**ANALISIS RANGKAP JABATAN OLEH MENTERI PADA PASAL 7**  
**PERATURAN PRESIDEN NOMOR 78 TAHUN 2021 TENTANG BADAN**  
**RISET DAN INOVASI NASIONAL**

**A. Analisis Rangkap Jabatan oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN)**

Berdasarkan dengan apa yang telah dijelaskan dalam bab-bab terdahulu terkait dengan dengan topik rangkap jabatan oleh menteri dalam pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN baik bahasan mengenai kekuasaan presiden di Indonesia pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, dan yang terakhir yaitu asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dianalisis bahwa :

Pertama, Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Dimana presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden memiliki kekuasaan yang luas yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Namun, pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan yang dimiliki oleh presiden dibatasi dan dikurangi. Pada periode jabatan 2019-2024 Presiden Joko Widodo membentuk sebuah kabinet yang diberi nama dengan kabinet Indonesia Maju. Pembentukan kabinet ini kemudian berimplikasi terhadap pembentukan struktur kabinet yang diatur dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Presiden Joko Widodo

berdasarkan Pepres ini membentuk 34 kementerian. Tindakan presiden Joko Widodo membentuk struktur kabinet dan organisasi kementerian negara ini merupakan tindakan yang tidak bertentangan dengan undang-undang. Hal ini berdasarkan pendapat dari Abdul Ghofar bahwa, presiden memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri pembantunya. Pendapat ini diperkuat dengan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat 1, dimana presiden dalam undang-undang tersebut dinyatakan memiliki kekuasaan sebagai kepala pemerintahan (bidang eksekutif). Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Jadi dapat disimpulkan tindakan presiden membentuk truktur kabinet dan organisasi kementerian negara merupakan tindakan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Kedua, presiden Joko Widodo merasa risau karena pengelolaan hasil riset di Indonesia lemah. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan riset selama ini di Indonesia tersebar di berbagai lembaga negara yang bernaung di kementerian-kementerian yang berbeda. Sumber pembiayaan penyelenggaraan riset tersebut tentu berasal dari anggaran negara. Sehingga tumpang tindih riset yang dilakukan oleh lembaga-lembaga riset yang bernaung di bawah kementerian-kementerian negara menyebabkan pemborosan terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara. Oleh karena itu, presiden Joko Widodo membentuk Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN sebagai dasar pembentukan lembaga negara BRIN. Pepres

merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya serta untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 4 ayat 1 tersebut diatas.

Tindakan presiden membentuk Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN tersebut demi menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1997 Tentang Ketenagauliran
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
4. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Keantariksaan
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
6. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

Jadi, dapat disimpulkan bila tindakan Presiden Joko Widodo membentuk Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN merupakan tindakan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Implikasi dari pembentukan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN yaitu presiden membentuk BRIN sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. BRIN ini mengemban tugas untuk menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan yang terintergrasi. BRIN merupakan lembaga negara struktural. Dalam menjalankan tugasnya BRIN dinahkodai oleh seorang Kepala Pelaksana yang diberikan arahan oleh Dewan Pengarah BRIN. Kepala Pelaksana BRIN merupakan pejabat setingkat menteri.<sup>1</sup> Hal ini diperkuat dengan Pasal 64 ayat (1) Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN yang menyatakan “Kepala diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya setingkat menteri”

BRIN sendiri dikategorikan sebagai lembaga negara non-kementerian berdasarkan landasan<sup>2</sup>:

1. BRIN berdasarkan nomeklturnya berbentuk sebuah badan.
2. BRIN berdasarkan sifat, tugas dan fungsinya merupakan cabang dari eksekutif, tugasnya bersifat sebagai penasehat, masukan kebijakan dan melaksanakan penajaman tugas fungsi kementerian, dan bertanggung jawab langsung kepada presiden tanpa di bawah koordinasi kementerian

---

<sup>1</sup>Lusiana Elizabeth, (Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal:Pembedaan LPNK dan LNS), <https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>, diakses pada 13 Mei 2022.

<sup>2</sup> Ibid., 1.

3. BRIN dalam struktur organisasinya memiliki struktural eselon I dan seterusnya dimana pejabat eselon I.a yaitu wakil kepala, sekretaris utama, deputy dan inspektur utama. Kepala biro, sekretaris deputy, direktur, kepala pusat dan inspektur merupakan struktural eselon II.a. Kepala bagian, kepala subdirektorat dan kepala bidang merupakan jabatan administrator atau jabatan struktural eselon III.a. Dan kepala subbagian, kepala seksi dan kepala sub bidang merupakan jabatan pengawas atau jabatan struktural eselon IV.
4. BRIN berdasarkan kedudukan lembaga dan kedudukan pimpinan merupakan lembaga setingkat menteri yang merupakan bagian dari kabinet maupun setingkat eselon I. Dimana hak keuangan pimpinan dalam arti ini adalah kepala pelaksana BRIN setingkat dengan menteri atau eselon I serta dipilih oleh presiden.
5. Adapun keanggotaan dari BRIN berasal dari ASN dan Profesional.

Presiden Joko Widodo membentuk lembaga negara non kementerian BRIN berdasarkan kekuasaannya sebagai presiden sebagaimana pendapat Ghofar Hilman bahwa presiden memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana yang dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 4 ayat (1), dan kekuasaan untuk mengangkat dan menetapkan atau meresmikan pejabat-pejabat negara lainnya.

Ketiga, Presiden Joko Widodo membentuk keanggotaan dari BRIN, dimana yang menjadi rujukan yaitu Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang

BRIN. Salah satunya yaitu membentuk dewan pengarah BRIN, dewan pengarah BRIN sendiri terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota dari dewan pengarah BRIN. Pada Rabu, 13 Oktober 2021 berlandaskan dengan Kepres Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Dewan Pengarah Badan Riset dan Inovasi Nasional presiden melantik dewan pengarah BRIN. Ini kemudian yang menjadi problematika dimana terjadi rangkap jabatan oleh menteri. Pada pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 ayat 5 yang menyatakan bahwa “wakil ketua sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) huruf b dijabat secara *ex-officio* oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional”. Jabatan *ex-officio* merupakan jabatan seseorang pada sebuah lembaga tertentu karena tugas dan kewenangan pada lembaga yang lainnya.<sup>3</sup>

Pada Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara menteri dilarang untuk merangkap jabatan sebagai:

- a) Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b) Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta.
- c) Pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran belanja daerah.

---

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (20) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.

Rangkap jabatan yang terjadi pada pasal 7 ayat 5 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 patut diduga sebagai rangkap jabatan oleh menteri dengan pejabat negara yang lain. Sehingga diperlukan analisis apakah menjabat sebagai pejabat wakil ketua dewan pengarah BRIN termasuk sebagai pejabat negara.

Wakil ketua dewan pengarah BRIN merupakan jabatan yang dalam struktur organisasi lembaga negara non kementerian BRIN merupakan bagian dari dewan pengarah. Adapun tugas yang dijalankan oleh wakil ketua dewan pengarah BRIN memiliki kesamaan dengan anggota-anggota lain di dewan pengarah BRIN. Tugasnya yaitu memberikan arahan kepada kepala pelaksana dalam merumuskan kebijakan dan penyelenggaraan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan, serta invensi dan inovasi, penyelenggaraan ketenaganukliran, dan penyelenggaraan keantariksaan menjadi landasan dalam perencanaan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan yang berpedoman pada nilai pancasila.

Alasan memilih wakil ketua dewan pengarah BRIN berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional menurut kepala BRIN Tri Handoko karena alasan BRIN merupakan salah satu keputusan politik yang diputuskan oleh Presiden Joko Widodo sehingga diperlukan dukungan dari berbagai aspek, termasuk di dalamnya aspeknya yaitu dukungan politik. Kehadiran menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional dalam struktur organisasi dewan pengarah BRIN

sebagai wakil ketua dewan pengarah merupakan salah satu bentuk dukungan dari aspek politik dan teknorasi.<sup>4</sup>

Wakil ketua dewan pengarah BRIN merupakan pejabat yang diangkat berdasarkan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN. Untuk masa jabatannya yaitu dalam satu periode adalah 5 (lima) tahun dan dapat ditunjuk kembali untuk satu periode selanjutnya. Dilihat dari lembaganya BRIN merupakan lembaga negara non kementerian. Berdasarkan tugas dan fungsi yang telah dipaparkan di atas maka dewan pengarah BRIN merupakan pejabat pemerintah. Jadi rangkap jabatan oleh menteri keuangan dan menteri bappenas yang dirangkap dengan wakil dewan pengarah BRIN yang dijabat secara *ex-officio* merupakan tindakan yang tidak bertentangan dengan pasal 23 UU nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Hal ini berdasarkan Perpres Nomor 78 Tahun 2021 tentang BRIN Pasal 1 menyatakan bahwa presiden membentuk BRIN sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada presiden, dan pembentukan BRIN merupakan tindakan presiden selaku kepala pemerintahan dan dalam rangka menjalankan kekuasaan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sehingga seluruh pejabat yang ada dalam struktur organisasi BRIN adalah pejabat pemerintahan. Mahfudz MD berpendapat tindakan rangkap jabatan menteri

---

<sup>4</sup> Hedi Basri, (Kepala BRIN: Pengangkatan Megawati Jadi Dewan Pengarah adalah Dukungan Politik), <https://www.kompas.tv/article/221534/kepala-brin-pengangkatan-megawati-jadi-dewan-pengarah-adalah-dukungan-politik>, diakses pada 14 Mei 2022.

*ex-officio* dengan jabatan pemerintah yang lainnya merupakan tindakan yang biasa terjadi dalam sistem pemerintahan di Indonesia.<sup>5</sup>

Namun, Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN yang menyatakan bahwa wakil dewan pengarah BRIN berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional secara *ex-officio* maka terjadi rangkap jabatan dimana pejabat negara (menteri) merangkap jabatan dengan pejabat pemerintahan (wakil dewan pengarah BRIN), merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimana dalam asas materiil sebuah peraturan perundang-undang harus mengandung asas pengayoman. Asas pengayoman merupakan asas dimana setiap peraturan perundang-undangan wajib memiliki fungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki. Selain itu juga tidak memenuhi asas keadilan yang merata dimana setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali.<sup>6</sup>

Selain tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, rangkap jabatan menteri dengan pejabat pemerintah merupakan tindakan yang tidak sesuai dengan dua prinsip keadilan John Rawls. Dua prinsip keadilan John Rawls yang pertama yaitu setiap individu memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang

---

<sup>5</sup> Riezky Maulana (Bela Luhut, Mahfudz MD: Semua Menko Juga Punya Banyak Jabatan Tambahan), <https://nasional.sindonews.com/read/739441/12/bela-luhut-mahfud-md-semua-menko-juga-punya-banyak-jabatan-tambahan-1649613871>.

<sup>6</sup> Erina Pane, *Legal Drafting* (Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019)., 25-26.

sama bagi semua orang. Prinsip yang kedua yaitu, ketimpangan sosial dan ekonomi yang terjadi seharusnya diatur dengan baik sehingga dapat diharapkan memberikan keuntungan bagi semua orang, semua jabatan dan posisi terbuka bagi semua orang. Jadi dapat disimpulkan bahwa rangkap jabatan karena *ex-officio* bertentangan dengan prinsip yang kedua karena tidak semua orang bisa menjabat sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN kecuali menjabat sebagai menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional. Bukan itu saja apabila ditelisik lebih jauh rangkap jabatan menteri *ex-officio* dengan wakil ketua dewan pengarah BRIN juga bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik berupa asas tidak menyalahgunakan wewenang dan juga etika moral sebagai pejabat publik.

Keempat, keppres Nomor 45 Tahun 2021 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Dewan Pengarah BRIN juga memberikan keterangan bahwa, dewan pengarah termasuk juga wakil dewan pengarah BRIN mendapatkan tunjangan gaji sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga dapat diketahui disini menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan mendapatkan rangkap tunjangan gaji. Rangkap tunjangan gaji ini berpotensi untuk melanggar larangan rangkap penghasilan. Khususnya seperti yang tercantum dalam Pasal 5 poin 6 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang berbunyi “Setiap penyelenggara negara berkewajiban untuk melaksanakan tugas dengan penuh

rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) menjelaskan yang dimaksud dengan penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>7</sup> Dewan Pengarah BRIN yang merupakan pejabat pemerintahan sudah seharusnya juga terikat dengan peraturan perundang-undangan diatas walaupun tidak secara eksplisit disebutkan dalam peraturan tersebut.

#### **B. Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Rangkap Jabatan oleh Menteri Pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset Dan Inovasi Nasional (BRIN)**

Problematika umat manusia berjalan seiring dengan perkembangan zaman, sehingga diperlukan ijtihad-ijtihad baru yang relevan untuk menjawab problematika-problematika yang muncul di tengah masyarakat tidak

---

<sup>7</sup> Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

terkecuali dalam kehidupan bernegara di Indonesia. *Fiqh Siyāsah* merupakan ilmu yang digunakan sebagai dasar berijtihad untuk menghasilkan kebijakan pemerintah (*siyāsah shar'iyah*) yang sesuai dengan *shara'* yang diberikan Allah kepada manusia.

Penelitian ini meneliti kebijakan pemerintah yang menimbulkan problematika rangkap jabatan oleh menteri pada Pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021. Kebijakan pemerintah tersebut lahir karena untuk menjawab permasalahan pengelolaan riset yang tersebar di berbagai lembaga pemerintahan dalam berbagai kementerian yang menyebabkan pembiayaan riset membengkak dan menjadi salah satu pemborosan dalam APBN. Selain itu juga menimbulkan tumpang tindih riset yang menyebabkan kurang efektif dan efisien pelaksanaan riset di Indonesia sekama ini. Sehingga dibutuhkan lembaga pemerintah yang melakukan integrasi riset, dan BRIN adalah jawabannya.

Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan membentuk BRIN namun keputusan presiden membentuk BRIN menghasilkan pendapat pro dan kontra oleh berbagai pihak. Salah satu pendapat kontra yaitu mempermasalahkan kehadiran dewan pengarah BRIN yang mana ketua dan wakil ketuanya berasal dari ketua BPIP, menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional. Pihak kontra mengkhawatirkan kehadiran dewan pengarah BRIN yang beberapa anggotanya berasal dari figur partai politik dan dalam kekuasaan eksekutif menyebabkan arah riset

yang dilakukan oleh BRIN dipolitisasi. Selain itu juga terdapat rangkap jabatan dalam pasal 7 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan juga etika moral sebagai pejabat publik.

Untuk menjawab problematika diatas penulis menggunakan studi kajian *qāidah fiqh* untuk menemukan *illat* yang sama dengan problematika yang ada dalam bahasan penulis yaitu rangkap jabatan oleh menteri. Pemilihan studi kajian *qāidah fiqh* ini berdasarkan pertimbangan bahwa *qāidah fiqh* lebih menekankan kepada pembahasan yang berbentuk kerangka-kerangka hukum yang bersifat umum. Dimana saat merumuskan hukum tetap didasari dengan dalil maupun kesamaan ‘*illat* dan karakteristik permasalahan. Sehingga dapat diketahui apakah kebijakan yang ditetapkan oleh presiden (*siyāsh shar’iyyah*) sesuai dengan keilmuan *fiqh siyāsh* dan tidak bertentangan dengan syara’ yang diturunkan oleh Allah SWT. Adapun analisis dalam problematika diatas adalah sebagai berikut ini:

Pertama, khalifah dalam sistem ketatanegaraan Islam merupakan mempunyai dua peranan sekaligus yaitu sebagai pemimpin sebuah negara yang menjalankan roda pemerintahan demi melayani kebutuhan publik dan dibantu oleh para pembantunya dalam pemerintahan, selain itu juga khalifah berperan sebagai pemipin agama yang berkewajiban untuk menjaga marwah dan menjalankan hukum Allah di muka bumi ini. Sedangkan presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan kepala pemerintahan sekaligus

kepala negara yang hanya mempunyai peran menjalankan roda pemerintahan dalam skala lokal maupun internasional.<sup>8</sup> Sehingga walaupun memiliki perbedaan tugas yang mencolok, antara khalifah dan presiden memiliki peran yang sama yaitu memimpin sebuah negara dan menjalankan roda pemerintahan sebuah negara agar tercapai kemaslahatan bagi umat manusia.

Kedua, dalam menjalankan tugasnya khalifah yang merupakan pemimpin negara paling tinggi yang memiliki tugas mewujudkan kemaslahatan umat tentu memiliki tanggung jawab yang besar. Tanggung jawab besar membuat khalifah sebagai individu yang memiliki keterbatasan dalam kemampuan, kapasitas dan kapabilitas membutuhkan para pembantu dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam sistem ketatanegaraan Islam seorang khalifah diberi hak untuk menunjuk pembantu khalifah disebut yang disebut dengan *wazīr*. Adapun dalil yang menjadi pedoman dalam penunjukan *wazīr* yaitu firman Allah dalam surat Al-Furqon ayat 35 sebagai berikut<sup>9</sup>:

وَلَقَدْ آتَيْنَا مُوسَى الْكِتَابَ وَجَعَلْنَا مَعَهُ أَخَاهُ هَارُونَ وَزِيرًا

Artinya: Dan sesungguhnya kami telah memberikan Al-Kitab (Taurat) kepada Musa dan Kami jadikan Harun saudaranya, menyertai dia sebagai *wazīr* (pembantu).

Selain itu juga terdapat dalam hadist yang diriwayatkan oleh

Sayyidatina ‘Aisyah RA yang redaksinya adalah sebagai berikut<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> Abdul Rahman, “Pemakzulan Kepala Negara (Telaah Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Ketatanegaraan Islam”, *Jurnal Syari’ah dan Hukum Diktum*, No. 2, Vol. 15, (Desember, 2017), 147.

<sup>9</sup> Al-Qur’an Al-Quddus, (Kudus: Mubarakatan Thoyybah, T.th), 362.

<sup>10</sup> Muhyidin Yahya Annawawi, *Riyadush Shalihin* (Surabaya: Darul Ulum, t.th), 324.

عَنْ عَائِشَةَ قَالَتْ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِالْأَمِيرِ خَيْرًا جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا صَدِيقًا إِنْ نَسِيَ ذَكَرَ أَعَانَهُ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِهِ غَيْرَ ذَلِكَ جَعَلَ لَهُ وَزِيرًا سُوءًا إِنْ نَسِيَ لَمْ يُذَكِّرْهُ وَإِنْ ذَكَرَ لَمْ يُعِينَهُ.

Artinya: Dari Aisyah, ia berkata Rosulullah SAW bersabda, “Apabila Allah menginginkan kebaikan pada seseorang pemimpin, maka Dia akan menjadikan (memberikan) menteri yang jujur kepadanya, jika pemimpin lupa dia akan mengingatkannya dan jika pemimpin ingat dia akan menolongnya, apabila Allah menginginkan selain kebaikan pada seorang pemimpin, maka Dia akan menjadikan (menteri yang jahat baginya, jika pemimpin lupa dia tidak akan mengingatkannya dan jika pemimpin ingat dia tidak akan menolongnya).

Begitupula dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, presiden selaku pemegang kekuasaan sebagai kepala pemerintahan dan negara juga memiliki hak untuk membentuk struktur kabinetnya sekaligus nomenklatur kementeriannya. Seperti yang diamanatkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 17 yang berbunyi:

- 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, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Jadi, dapat diketahui baik sistem ketatanegaraan Islam maupun sistem ketatanegaraan Indonesia khilafah sebagai kepala pemerintahan dan presiden sebagai kepala pemerintahan sama-sama memiliki hak untuk mengangkat *wazīr* maupun menteri untuk membantunya melaksanakan tugas pemerintahan.

Ketiga, konsep kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian dalam sistem ketatanegaraan Islam. Sistem ketatanegaraan Islam tidak mengenal adanya istilah kementerian namun dalam sistem ketatanegaraan Islam mengenal konsep *wizārah* dan *wazīr* sebagai pembantu tugas pemerintah yang diemban oleh khalifah.

Adapun konsep *wizārah* dan *wazīr* dalam sistem ketatanegaraan Islam menurut Imam Mawardi dibagi menjadi dua yaitu *Wizārah tafwīd*, *wizārah tanfīz* dan *wazīr tafwīd*, *wazīr tanfīz*.<sup>11</sup> Kedua jenis *Wizārah* dan *wazīrnya* ini memiliki tugas dan wewenang yang berbeda, kewenangan *Wizārah tafwīd* dan *wazīr tafwīd* lebih luas daripada kewenangan yang dimiliki oleh *Wizārah tanfīz* dan *wazīr tanfīz*. Perbedaan kewenang antara keduanya yaitu *wazīr tanfīz* memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakan politik suatu negara bersama dengan khalifah, sedangkan *wazīr tanfīz* tidak memilikinya. Konsep *Wizārah tafwīd* dan *wazīr tafwīd* pada zaman sekarang dapat disandingkan dengan perdana menteri dalam sistem pemerintahan parlementer. Adapun untuk konsep *Wizārah tanfīz* dan *wazīr tanfīz* seperti peran kementerian dan menteri dalam sistem pemerintahan presidensial seperti yang diterapkan di Indonesia. Keberadaan kementerian dan menteri dalam sistem pemerintahan di Indonesia hanya membantu presiden dalam menjalankan visinya. Sehingga dapat disimpulkan jika lembaga non-kementerian seperti halnya BRIN yang bertugas untuk membantu presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan dalam bidang riset dan integrasi riset

<sup>11</sup> Imam Al Mawardi, *Ahkam al Shulthoniyyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman (Jakarta:Qisthi Press, 2014)., 44.

memiliki konsep yang sama dengan *dīwān*. *Dīwān* merupakan lembaga administrasi negara dalam pemerintahan Islam yang dibentuk guna mencatat secara jelas dan memelihara perkara-perkara yang terkait dengan urusan pemerintahan. *Dīwān* ini berbentuk sebagai lembaga khusus formal yang menyerupai departemen dengan tugas yang khusus pula. Pada sejarahnya *dīwān* pertama kali dibentuk pada masa pemerintahan Umar bin Khatab oleh *khalīfah* Umar sendiri. Sedangkan untuk menteri negara memiliki konsep yang sama dengan *wazīr tanfīz*.

Keempat, analisis keputusan presiden dalam Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN untuk membentuk BRIN dan menjadikan menteri keuangan dan menteri pembangunan nasional sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN yang menimbulkan problematika rangkap jabatan oleh menteri. Seperti yang telah dipaparkan dalam pembahasan yang sebelumnya tugas presiden sebagai kepala pemerintahan yaitu menyelenggarakan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan bagi kehidupan rakyatnya. Maka keputusan yang diambil oleh presiden sudah semestinya dipertimbangkan secara matang.

Presiden Joko Widodo membentuk BRIN melalui Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN dengan latar belakang bahwa riset yang selama ini dilakukan oleh lembaga pemerintahan yang tersebar di berbagai kementerian berbuah pada riset yang tidak efektif dan efisien. Hal ini diperkuat adanya temuan KPK berupa masalah yang lainnya, seperti tumpang tindih penelitian, penelitian fiktif, pemotongan terhadap dana anggaran riset

yang mencapai 10%-50%, pemberian dan penggunaan dana anggaran riset yang tidak sesuai dengan peraturan, hingga dana riset yang diendapkan. Permasalahan diatas berpotensi menjadikan anggaran riset yang terbuang sia-sia, tumpang tindih dan tidak terkoordinasinya riset di kementerian, riset sulit berkembang dan berimplikasi terhadap pembengkakan anggaran riset pada APBN.<sup>12</sup>

Namun, ternyata pembentukan BRIN oleh Presiden Joko Widodo sebagai jawaban atas problematika di atas tidak serta merta membuat semua pihak setuju. Kalangan pengamat dan legislator memprotes dengan adanya Dewan Pengarah BRIN yang dalam struktur organisasi BRIN karena keberadaannya dianggap bakal mengganggu kinerja BRIN dan berpotensi melahirkan kekuasaan yang berlebihan. Selain itu juga keberadaan Dewan Pengarah BRIN yang dipilih dari ketua BPIP yang merangkap sebagai Ketua Umum Partai PDI-P dan Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN yang berasal dari Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dianggap berasal dari kekuasaan eksekutif, sehingga riset yang dilakukan oleh BRIN dikhawatirkan hanya untuk kepentingan penguasa saja.

Keberadaan Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional yang menjabat secara *ex-officio* juga dipermasalahkan. Bukan hanya alasan rangkap jabatan tetapi juga permasalahan yang menyertainya berupa, selain mendapatkan tunjangan gaji sebagai menteri keuangan dan menteri

---

<sup>12</sup> Antoni Putra, *Urgensi Mewujudkan Badan Riset dan Inovasi Nasional*,,1.

perencanaan pembangunan nasional, mereka juga mendapatkan tunjangan gaji sebagai Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN. Fakta ini juga menjadikan pemborosan terhadap APBN.

Seperti yang diketahui bahwa *fiqh siyāsah* dengan problematika yang melatar belakangi penelitian penulis berupa rangkap jabatan oleh menteri memiliki saling keterkaitan. Hal ini disebabkan karena *fiqh siyāsah* juga membicarakan terkait dengan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara warga negara dengan warga negara yang lain, hubungan warganegara dengan lembaga negara dan juga hubungan antar lembaga negara.

Mengenai Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN berkaitan dengan ranah *fiqh siyāsah dustūriyyah* dimana yang dimaksud yaitu *siyāsah tashri'iyah shar'iyah* yaitu kebijakan tentang pembuatan dan penetapan hukum yang sesuai dengan syariat Islam. Hukum yang berlaku di masyarakat dibagi menjadi tiga kateori, yaitu *siyāsah shar'iyah*, *siyāsah waḍ'iyah* yang sesuai dengan *shariat* Islam, dan *siyāsah waḍ'iyah* yang bertentangan dengan *shariat* Islam.

Suatu kebijakan pemerintah berbentuk peraturan perundang-undangan dapat digolongkan sebagai *siyāsah shar'iyah* ataupun bisa juga dimaknai dengan suatu *siyāsah waḍ'iyah* dapat dikategorikan sebagai *siyāsah shar'iyah* apabila memenuhi beberapa syarat. Seperti dalam pembentukannya dilakukan dengan musyawarah. Adapun persyaratan yang lainnya adalah sebagai berikut:

- 1) Kebijakan yang dibuat sesuai dan tidak bersebrangan dengan syariat Islam
- 2) *Al-musāwah* atau Kesetaraan manusia di hadapan hukum dan pemerintahan.
- 3) *'Adam al-kharāj* artinya penerapan atas kebijakan tersebut tidak memberatkan masyarakat.
- 4) *Tahqq al-'adālah* artinya peraturan yang diterapkan melahirkan rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat.
- 5) *Jalb al-Mashālih wa da'f al-mafāsīd* artinya peraturan yang diterapkan dapat menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat dan menghindarkan dari kemudharatan.

Pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN memenuhi syarat-syarat tersebut diatas kecuali prinsip yang kelima yaitu peraturan yang diterapkan menciptakan kemaslahatan dan menghindarkan kemudharatan bagi masyarakat. Hal ini didasari karena dalam Pasal 7 Perpres Nomr 78 Tahun 2021 di dalamnya masih terdapat unsur kemudharatan bagi masyarakat berupa penunjukan wakil ketua dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional dikawatirkan akan menyebabkan arah riset dipolitisasi, kemandirian riset tergerus dan dikhawatirkan dewan pengarah menyetir riset nasional hanya untuk kepentingan pemegang kekuasaan saja. Selain itu juga rangkap jabatan ini berimplikasi terhadap rangkapnya tunjangan gaji menteri keuangan dan

menteri perencanaan dengan tunjangan gaji sebagai Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN yang merupakan fakta pemborosan terhadap APBN.

Apabila ditemukan permasalahan dalam *fiqh* maka permasalahan tersebut dikembalikan kepada kaidah:

إِعْتِبَارُ الْمَصْلِحِ وَدَرْءُ الْمَفَاصِدِ

Artinya: Tercapainya kemaslahatan dan tercegahnya kerusakan Begitulah pendapat yang disampaikan oleh Syaikh Izzudin Ibn Abdissalam yang artinya tercapainya kemaslahatan dan mencegah kerusakan. Sejalan dengan *qaāidah fiqhiyyah asāsiyyah al-ḍarāru yuzālu*, kemudharatan yang timbul harus sebisa mungkin dihilangkan. Kaidah turunan dari *al-ḍarāru yuzālu* yaitu *al-ḍarāru yuzālu bi qadri al-imbkān* yang bermakna bahaya atau kemudharatan haruslah ditolak semampu mungkin.

Pemerintah dalam konteks ini adalah Presiden ketika mengambil sebuah kebijakan pemerintahan yang berupa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan skala prioritas. Pada kebijakan presiden dalam pasal 7 ayat 5 Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN terdapat rangka jabatan *ex-officio* dimana menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional merangkap wakil ketua dewan pengarah BRIN. Dipertimbangkan apabila wakil dewan pengarah BRIN tidak dijabat secara *ex-officio* oleh menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional akan menyebabkan kerancuan, karena dalam pelaksanaannya akan mengganggu tata kelola BRIN dimana keberadaan wakil ketua dewan

pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan ini justru berfungsi untuk menjadi penengah ketika pejabat pelaksana BRIN sedang melakukan integrasi untuk unit litbang kementerian yang mana membutuhkan diskusi dengan lintas kementerian. Wakil Ketua Dewan Pengarah yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional juga berperan sebagai penasehat pada area abu-abu dimana yang menjadi wewenang BRIN dan wewenang dari kementerian yang terkait dan yang terakhir Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN juga merupakan simbol bahwa negara memiliki komitmen politik untuk mendukung riset secara penuh. Disini peranan Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN ketika memberikan arahan juga terdapat batas-batas yang jelas dimana karena wakil ketua dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional berwenang hanya dalam sisi program dan anggaran sedangkan untuk arahan tetap berasal DPR bukan dari Ketua Dewan Pengarah. Jadi kemudahan yang dikawatirkan oleh pihak yang kontra tidaklah terbukti.

Mengenai tunjangan gaji rangkap yang mereka dapatkan sebagai menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional dan Wakil Ketua Dewan Pengarah BRIN lebih kecil besarnya dari pada pemborosan APBN karena riset yang tersebar di berbagai penjuror lembaga pemerintah dibawah kementerian sebelum adanya integrasi dengan BRIN.

Keputusan presiden untuk membentuk BRIN dan mengangkat wakil dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan menteri

perencanaan pembangunan nasional merupakan tindakan yang sesuai dengan kaidah

إِذْ تَعَارَضَ الْمَفْسَدَتَانِ رُوعِيَّيَ أَعْظَمُهُمَا ضَرَّرًا بِإِزْتِكَابِ أَحْفِهِمَا

Dimana presiden lebih memilih untuk mengintergrasikan riset di bawah BRIN dan menunjuk menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional sebagai wakil dewan pengarah BRIN yang bertugas menjembatani antara pejabat pelaksana BRIN dengan kementerian untuk menghindari pemborosan dalam APBN, mengefektifkan dan mengefisienkan riset dibawah satu lembaga merupakan keputusan yang sesuai dengan kaidah diatas. Disebabkan kekhawatiran riset yang dipolitisasi dan hanya untuk kepentingan penguasa sangatlah kecil kemungkinannya karena kewenangan dari dewan pengarah BRIN tidaklah seluas yang dikira oleh pihak yang kontra atas kebijakan tersebut dan juga pemborosan dalam hal tunjangan gaji menteri dan wakil dewan pengarah BRIN yang menyebabkan pemborosan APBN lebih kecil kerusakannya dibanding dengan memilih wakil dewan pengarah diluar dari menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional. Keputusan yang diambil oleh presiden sesuai dengan *qāidah fiqh*:

تَصَرَّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَّةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Dalam *al-qāidah al-fiqhiyah aghlabiyah* seorang pemimpin dalam menjalankan kepemimpinannya ketika mengeluarkan sebuah kebijakan haruslah berdasarkan kemaslahatan bagi rakyatnya.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan pada bab-bab terdahulu, maka dapat diambil kesimpulan berupa:

1. Rangkap jabatan oleh menteri pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN, tidak bertentangan dengan Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Berdasarkan argumen, rangkap jabatan oleh menteri pada pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 merupakan rangkap jabatan menteri keuangan dan menteri perencanaan pembangunan nasional merangkap jabatan *ex-officio* sebagai wakil ketua dewan pengarah BRIN termasuk kategori pejabat pemerintah sedangkan dalam UU nomor 39 Tahun 2008 tidak mencantumkan larangan rangkap jabatan oleh menteri dengan pejabat pemerintah. Namun, bertentangan dengan asas materil pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan etika moral sebagai pejabat publik.
2. Berdasarkan tinjauan *fiqh siyāsah* rangkap jabatan oleh menteri pasal 7 Pepres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang BRIN tidak memenuhi syarat sebagai *siyāsah shar'iyah* karena ada unsur menimbulkan kemudharatan bagi masyarakat. Namun, apabila dipertimbangan dengan peranan wakil ketua dewan pengarah BRIN yang berasal dari menteri keuangan dan

menteri perencanaan pembangunan nasional juga mendatangkan manfaat berupa hubungan harmonis antara kementerian dan BRIN, berdasarkan kaidah *qaāidah fiqhiyyah asāsiyyah al-ḍarāru yuzālu* maka rangkap jabatan oleh menteri pada pasal tersebut tidak bertentangan dengan kaidah kemudaratan harus dihilangkan dan dikategorikan sebagai *siyāsah shar'iyah*

## B. Saran

Rangkap jabatan oleh menteri bisa berupa ketua partai politik, ketua organisasi, pejabat negara maupun pejabat pemerintahan. Dalam problematika ini terdapat kekosongan hukum dimana Pasal 17 UU Nomor 39 Tahun 2008 tidak mencantumkan larangan menteri merangkap jabatan dengan jabatan pemerintah. Menteri adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk presiden, dan tidak semuanya berasal dari profesional, terdapat juga dari partai politik. Sehingga rangkap jabatan oleh menteri bisa menimbulkan konflik kepentingan yang memicu timbulnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Menjunjung tinggi etika moral dan menjalankan asas-asas umum pemerintahan yang baik wajib bagi pejabat publik namun dalam praktik tidaklah mudah dibutuhkan idealisme dan komitmen yang kuat dari dalam diri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al Mawardi, Imam. *Ahkam al Shulthoniyyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*, terj Khalifurrahman Fath dan Fathurrahman. Jakarta: Qisthi Press, 2014.
- . *Qawaninul al Wizārah wa siyāsiyah al-mulk*. Beirut: Dar Al Toli'ah, 1979.
- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Raja Grafindo Persada, 2020.
- Ashshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2013
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- . *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- . *Pokok Pikiran Tentang Penyempurnaan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*, Makalah.
- Az-Zuhaili, Wahbah. *Fiqh Islam Wa Adilatuhu*. Beirut: Darul Fikir, 1984.
- Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Banten: Unpam Press, 2018.
- Bangun, Dwi Resti. “Mengintegrasikan Nilai Moral dalam Proses Legislasi yang Demokratis”, *Jurnal Cahaya Keadilan*, No. 2, Vol. 4. Oktober, 2016.
- Basri, Hedi. (Kepala BRIN: Pengangkatan Megawati Jadi Dewan Pengarah adalah Dukungan Politik), dalam <https://www.kompas.tv/article/221534/kepala-brin-pengangkatan-megawati-jadi-dewan-pengarah-adalah-dukungan-politik>, (14 Mei 2022).
- Burlian, Paisol. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Malang: Setara Press, 2019.
- Dedi, Syariah. et al., *Fiqh Siyasah*. Bengkulu: LP2 IAIN Curup, 2019.
- Djazuli, H. A. *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*. Jakarta: Kencana, 2006.

- Elizabeth, Lusiana. (Menuju Postur Kelembagaan Pemerintah yang Ideal:Pembedaan LPNK dan LNS), dalam <https://setkab.go.id/menuju-postur-kelembagaan-pemerintah-yang-ideal-pembedaan-lpnk-dan-lns/>, (13 Mei 2022).
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Haq, Abdul. et al., *Formulasi Nalar Fiqh Telaah Kaidah Fiqh Konseptual*. Jilid 1, Kediri: Kajian Ilmiah Lirboyo, 2005.
- Hidayah, Dini Fajar. Skripsi, “Analisis *Fiqh Siyāsah* Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 Tentang Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri”, (Skripsi--UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021).
- Hilal, Fatmawati. *Fiqh Siyāsah*. Makassar: Pusaka Almaida, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- . *Presiden dan Pembantu Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2019.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Jamal Suteja, “Sejarah Riset, Ilmu Pengetahuan, dan Teknologi di Indonesia Dimulai dengan OPIPA, Diakhiri dengan BRIN”, dalam Inovesia. Jakarta: BRIN, 2021.
- Jaya, Septi Aji Fitra. “Al-Qur’an dan Hadis sebagai Sumber Hukum Islam”, *Jurnal Indo-Islamika* Vol. 2. No.2. Juli-Desember, 2019.
- Loi, Mikael. “Politisasi Kabinet Kerja Indonesia Hebat Jokowi-JK”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, No.1, Vol. 5, Mei 2016.
- Mahleza, Deo Ricky. “Menteri Rangkap Jabatan dalam Kabinet Indonesia Maju Ditinjau Menurut UU No.39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara”, (Skripsi--UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, 2021).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2005.

- Maulana, Riezky, (Bela Luhut, Mahfudz MD: Semua Menko Juga Punya Banyak Jabatan Tambahan), dalam <https://nasional.sindonews.com/read/739441/12/bela-luhut-mahfud-md-semua-menko-juga-punya-banyak-jabatan-tambahan-1649613871>, (17 Mei 2022)
- Muntaha AM, Ahmad dan M. Hamim HR. *Pengantar Kaidah Fiqh Syafi'iyah: Penjelasan Nadzom Al-Fara'id Al-Bahiyah*. Kediri: Santri Salaf Press, 2013.
- Nawawi, Imam. *Riyadush Sholihin*. Surabaya: Darul Ulum, T.th.
- Nurhasim, Moch. *Distorsi dan Problematik Pemilu Serentak 2019*. Surabaya: Airlangga University Press, 2020.
- Pane, Erina. *Legal Drafting*. Bandar Lampung: Harakindo Publishing, 2019.
- Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya, Tim. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.
- Perpres Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Perpres Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Perpres Nomor 78 Tahun 2021 Tentang Badan Riset dan Inovasi Nasional.
- Pratiwi, Cekli Setya. dkk., *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2016.
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqh Siyāsah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- Putra, Antoni, "Urgensi Mewujudkan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) Impian Lama Koordinasi Riset yang Nasibnya Terkatung-Katung", dalam <https://theconversatio.com/urgensi-mewujudkan-badan-riset-inovasi->

nasional-brin-impian-lama-koordinasi-riset-yang-nasibnya-terkatung-katung-155569, (07 Januari 2021).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014., 24.

Rahman, Abdul. “Pemakzulan Kepala Negara (Telaah Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Ketatanegaraan Islam”, *Jurnal Syari'ah dan Hukum Diktum*, No. 2, Vol. 15. Desember, 2017.

Rawls, John. *Principle of Justice Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Ridwan, *Fiqh Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*. Jakarta: Amzah, 2020.

Sandhi, Krisnanda Maya. “Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”, (Skripsi--UII, Yogyakarta, 2018).

Simabura, Charles. “Kekuatan Mengikat Rekomendasi Ombudsman”, dalam <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kekuatan-mengikat-rekomendasi-ombudsman-lt5cad59a0bd4f8>, (11 Mei 2022).

Sofwan, Edi dan Muhamad Rezky Pahlawan. *Lembaga Kepresidenan*. Banten: Unpam Press, 2021.

Suhariyanto, Budi. dkk., *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Hakim*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2015.

Syaefudin, Arif, ”Cerita Suharso Monoarfa Saat Terpilih Jadi Plt Ketum PPP”, dalam <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4486109/cerita-suharso-monoarfa-saat-terpilih-jadi-plt-ketum-ppp>, (21 Desember 2021).

Syafiie, Inu Kencana. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2002.

Thoha, Miftah. “Ironi Praktek Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13. No. 1. Maret, 2016.

Thoha, Miftah. “Jabatan Politik dalam Pemerintahan”, *Harian Kompas*, 16 September 2010.

- Tutik, Titik Triwulan dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- . *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010.
- . *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Depok: Prenadamedia Group, 2017.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritasa Jasa Keuangan
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Wiredarma, “Pengaturan Pengangkatan Pejabat Negara Setingkat Menteri Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Hukum Jartiswaral*, Vol. 30, No. 2. Oktober, 2017.
- Yudha AR, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Zaini, Hasan. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Bandung: Alumni, 1990.