

**URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI
POLITIK**

SKRIPSI



Oleh:

KRISNANDA MAYA SANDHI

No. Mahasiswa: 14410141

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI
POLITIK**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagai Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Oleh:

KRISNANDA MAYA SANDHI

No. Mahasiswa: 14410141

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**



**URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI
POLITIK**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

pada Tanggal 15 Oktober 2018



Yogyakarta, 13 September 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH

NIP/NIK.954100101



URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI POLITIK

Telah dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada tanggal 15 – 16 Oktober 2018 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 22 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
3. Anggota : Dr. Drs. H. Munthoha, S.H., M.Ag.

Tanda Tangan

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan

(DR. ABDUL JAMIL, S.H., M.H.)

NIP/NIK.904100102

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **KRISNANDA MAYA SANDHI**

Nomor Mahasiswa : **14410141**

adalah benar-benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI
POLITIK

Karya Tulis ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran yang akan diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hasil tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa Karya Tulis Ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan

pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hal dan kewajiban saya di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditujukan pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 13 September 2018

Pembuat Pernyataan

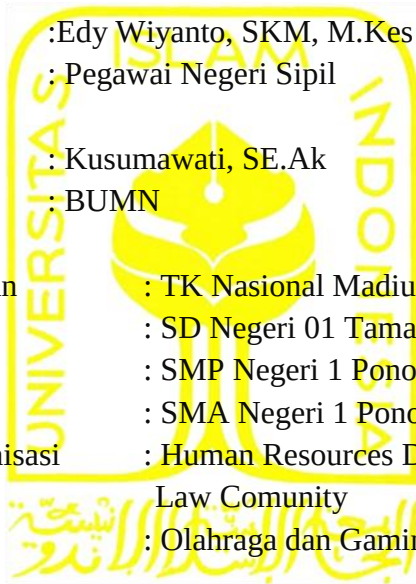


(KRISNANDA MAYA SANDHI)

NIM. 14410141

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Krisnanda Maya Sandhi
2. Tempat Lahir : Jombang
3. Tanggal Lahir : 14 Desember 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Perum Griya Harmoni B4-B5, Ponorogo, Jatim
7. E-mail : mskrisnanda@gmail.com
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Ayah
Nama lengkap : Edy Wiyanto, SKM, M.Kes
Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil
 - b. Ibu
Nama Lengkap : Kusumawati, SE.Ak
Pekerjaan : BUMN
9. Riwayat Pendidikan : TK Nasional Madiun
: SD Negeri 01 Taman Madiun
: SMP Negeri 1 Ponorogo
: SMA Negeri 1 Ponorogo
10. Pengalaman Organisasi : Human Resources Development di Business Law Community
11. Hobi : Olahraga dan Gaming



Yogyakarta, 12 September 2018
Yang Bersangkutan,

(KRISNANDA MAYA SANDHI)
NIM. 14410141

Halaman Motto



DO OR DO NOT, THERE IS NO TRY

-MASTER YODA -

“Man Jadda Wa Jadda”

Barang siapa yang bersungguh-sungguh akan mendapatkannya

Halaman Persembahan

Skripsi ini Penulis dedikasikan kepada:

*Allah SWT,
Rasulullah Muhammad SAW,*

*Ayah,
Terima kasih Ayah, engkau telah mengajarku banyak hal, tirakatmu semoga menjadi
berkah bagiku kelak di masa depan*

*Ibu,
Terima kasih Ibu, tiada yang bisa mengalahkan kasih dan sayangmu
Engkau perempuan paling tangguh di Dunia ini*

*Saudara Perempuanku,
Jadilah kalian insan yang bermanfaat
Semangat dalam menuntut ilmu, gapai cita-cita kalian setinggi-tingginya*

*Keluarga,
Tempat ternyaman di Dunia ini*

Sahabat-sahabatku,

Teman-temanku, dan

Almamaterku

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarokaatuh

Alhamdulillahirobbil'alamiin, Puji dan Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (skripsi) berjudul: **“Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik”**. Sholawat serta salam untuk junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita semua dari zaman jahiliyah menuju zaman yang insyaallah khusnul khotimah amin.

Penyusunan skripsi ini diajukan guna untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Strata-1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Pada kesempatan ini, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terima kasih sedalam dalamnya kepada:

1. **Allah SWT**, yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
2. **DR. Abdul Jamil, S.H., M.H.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia beserta jajaran Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali penulis dengan berbagai ilmu ilmiah maupun amaliyah. Penulis hanya mampu menyematkan doa sepenuh hati, semoga menjadi amal jariyah dan diijabah oleh-Nya atas apa yang Bapak dan Ibu semogakan.

3. Terima kasih penuh takzim kepada **Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH.,MH** yang telah memberikan waktu dan ilmu, dengan penuh kesabaran dan keikhlasan membimbing saya sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan baik. Semoga engkau selalu diberkahi dan dirahmati oleh-Nya amin.
4. Ayahku **Edy Wiyanto** dan Ibuku **Kusumawati** tercinta yang selalu mendukung baik moril maupun materiil dan mendoakan penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini.
5. Adik-adik ku tersayang **Karina Dyah Kusumawardhani** dan **Maharani Adila Parameswari** yang selalu memberi semangat dan memberi doa pada penulis.
6. **Ayuningtyas**, terimakasih atas semangat, waktu, bantuan, doa, serta kesabaran dan kebaikan yang telah diberikan selama ini.
7. **Kevin dan Bagus**, yang sudah menjadi seperti kakak saya sendiri di kota perantauan ini.
8. Sahabat-sahabatku, **Alfhica dan Rahmi**.
9. Teman-teman Gaming ku, **Cahya, Hanif, Andri, dan Septyansah** terimakasih telah menjadi penghibur dikala saya sedang bermain. Semoga kalian semua mendapatkan limpahan berkah dari-Nya amin.
10. Teman-teman Kos ku **Fally, Dika, Aldo, Rassam, Resky, Raffa, Daweng, Ari, Boim, Fathur, Hajid, Luqman, Daffa, Almas, Indra, Dika, dan Jo**. Terimakasih telah mengajarkan arti dari kekeluargaan.
11. Teman-teman hangout ku, **Fella, Ninda, Esti, dan Shofi**.

12. Mentor belajar ku, **Dalila, Teguh, dan Kinop.**
13. Teman-teman ku, **Aiya, Cindy, Raffi, Angga, Monika, dan Evi.**
14. Seluruh teman-teman **BLC.**
15. Semua pihak yang tidak dicantumkan satu-persatu, penulis menghaturkan terima kasih dengan segala kerendahan hati.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, karena terbatasnya kemampuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu penulis menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi pembelajaran di kemudian hari.

***Billahi Taufiq Wal Hidayah, Warridho Walinayah, Wassalamu'alaikum
Warohmatullohi Wabarokatuh***

Yogyakarta, 12 September 2018

(KRISNANDA MAYA SANDHI)

NIM. 14410141

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iv
CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN MOTTO.....	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK.....	xvi
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Definisi Operasional.....	22
F. Metode Penelitian.....	23
G. Sistematika Penulisan.....	24

II. TINJAUAN UMUM TENTANG BENTUK PEMERINTAHAN, JABATAN PUBLIK, PARTAI POLITIK, DAN ETIKA POLITIK.....	26
A. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pemerintahan.....	26
1. Pengertian Sistem Pemerintahan.....	26
2. Tipe-Tipe Sistem Pemerintahan.....	28
B. Tinjauan Umum Tentang Jabatan Publik.....	45
1. Pejabat Negara	45
a. Pengertian Pejabat Negara.....	45
b. Macam-macam Pejabat Negara.....	47
2. Pejabat Publik dan Jabatan Negara.....	51
3. Definisi Menteri, Pengangkatan Menteri, dan Pemberhentian Menteri.....	53
C. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik.....	55
1. Pengertian Partai.....	55
2. Pengertian Politik.....	56
3. Pengertian Partai Politik.....	57
4. Fungsi Partai Politik.....	61
5. Tipologi Partai Politik.....	64
6. Sistem Kepartaian.....	65
a. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik.....	65
b. Sistem Kepartaian Berdasarkan Ideologi Partai Politik.....	66
D. Tinjauan Umum Tentang Etika Politik.....	68

1. Pengertian Etika.....	68
2. Moral dan Etika.....	69
3. Hubungan Moral dan Etika Elite Politik dengan Krisis Kepercayaan.....	70
4. Permasalahan yang Dihadapi	72
5. Moral dan Etika Politik yang Diharapkan.....	72
E. Tinjauan Umum Tentang Ilmu Politik Islam (Siyasah).....	73
1. Definisi Politik Islam (<i>Siyasah</i>).....	73
2. Ideologi Politik Islam.....	74
3. Partai Politik Dalam Islam.....	75
4. Pemilu Dalam Sistem Politik Islam.....	76
5. Konsepsi Kepemimpinan Dalam Islam.....	77
 III. URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN MENTERI DI PARTAI POLITIK.....	 80
A. Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik.....	80
B. Bentuk Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik.....	88
IV.PENUTUP.....	94
A. Kesimpulan.....	94
B. Saran.....	96

V. DAFTAR PUSTAKA.....	97
-------------------------------	-----------

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui urgensi dari pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: apa urgensi pelarangan pembatasan rangkap jabatan Menteri di partai politik? dan apa bentuk pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik? Data penelitian di kumpulkan dengan cara studi pustaka/ dokumen. Analisis data dilakukan dengan cara pendekatan perundang-undangan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik dalam perundang-undangan tidak dijelaskan dengan konsep yang jelas. Penelitian ini menyarankan dalam hal pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik, supaya kedepannya diatur dan dijelaskan secara eksplisit ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan dan dapat meningkatkan kinerja Menteri secara maksimal dan Diperlukan perbaikan atau pembaharuan terhadap Undang-undang Kementerian Negara supaya membahas lebih rinci tentang larangan rangkap jabatan Menteri di Partai Politik dan juga perbaikan dari keberadaan partai politik supaya eksistensi partai tidak hanya terlihat saat pemilu saja, namun juga sebagai wadah aspirasi masyarakat yang tidak mengutamakan kepentingan kelompok

Kata Kunci: rangkap jabatan, Menteri, partai politik

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini dapat disaksikan bahwa banyak sekali pejabat-pejabat negara yang masih aktif di partai politik dimana mereka bernaung sebelumnya, seperti seorang menteri, anggota dewan perwakilan rakyat, dan pejabat-pejabat publik lainnya yang merangkap jabatan dengan jabatan di partai politik. Praktik seperti ini sudah berjalan sejak lama dan tidak asing lagi untuk disaksikan. Jika praktik seperti ini terus dilakukan oleh para elite politik, mungkin akan dianggap sebagai hal yang lumrah dikemudian hari. Namun kendati demikian, harus dipahami bahwa pejabat negara yang merangkap jabatan di partai politik dapat menimbulkan berbagai stigma buruk yang akan melekat pada masyarakat luas. Setidaknya ada beberapa titik rawan sebagai dampak negatif yang saling berkaitan antara satu dengan yang lain dari perangkap jabatan menteri dengan pejabat di partai politik.

Pertama, perangkapan jabatan menteri dengan pejabat di partai politik dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*). Konflik kepentingan tersebut adalah antara kepentingan menteri untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan urusan negara guna mencapai tujuan mensejahterakan masyarakat, bangsa, dan negara. Di sisi lain, ada kepentingan lain yang diamanatkan oleh partainya guna memajukan

ideologi dan program-program partainya. *Kedua*, rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan menteri untuk tujuan dan maksud lain. Contoh kecil, seorang menteri yang melakukan kunjungan kerja ke negara lain dengan menggunakan biaya negara, akan tetapi di waktu yang sama sekaligus memanfaatkan untuk kepentingan partainya, seperti koordinasi/ konsolidasi partai, temu kader, penggalangan dana kampanye, dan sebagainya. Hal seperti ini bertentangan dengan prinsip *good governance*, yaitu transparansi, profesionalitas, dan akuntabilitas. *Ketiga*, rawan terjadinya KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), yakni tindakan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, maupun koorporasi oleh sang pejabat, melakukan pemufakatan jahat, dan tidak mustahil akan melakukan berbagai perbuatan yang menguntungkan kroni, keluarga, maupun partai politiknya. Ketiga hal tersebut menjadi titik rawan yang memberikan dampak negatif dari adanya rangkap jabatan tersebut. Konflik kepentingan, penyalahgunaan wewenang jabatan, dan timbulnya sumbu-sumbu praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), akan menjadi suatu fenomena yang terus berlangsung dan menjadikannya sebagai budaya yang wajar dilakukan oleh elit-elit politik. Jika sejak awal tidak diberikan sebuah peringatan dini (*early warning*) sebagai upaya pencegahan, dapat dipastikan ketiga titik rawan tersebut akan sangat mengganggu. Bahkan menjadi kendala terbentuknya sistem pemerintahan presidensial yang stabil, bersih, efisien, efektif, dan cakap.

Pengembangan pemikiran mengenai larangan rangkap jabatan oleh pejabat pemerintah dengan jabatan di partai politik terutama yang dilakukan oleh menteri penulis menggunakan pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi landasan, etika politik, serta dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan politik, baik dalam pengertian ilmu (*science*) maupun juga dalam pengertian praktis tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, efektif, dan efisien, serta bertanggungjawab (*good governance*).¹

Pertama, dalam perspektif ilmu politik dan pemerintahan. Jabatan publik mempunyai makna sebagai wewenang yang harus digunakan dan atau diabdikan untuk kepentingan publik. Kepentingan umum (publik) bersifat masal menjadi suatu landasan yang kokoh bagi perilaku administrasi negara, dan sebagai sarana yang terbaik untuk menjaga eksistensi negara. Apabila nilai-nilai yang menyangkut kepentingan umum (publik) ini sudah mulai ditinggalkan dan mulai menonjolkan kepentingan yang bersifat pribadi, maka sengketa dan pergolakan yang terjadi di masyarakat, tidak dapat dihindari lagi. Maka dari itu, sangat jelas jika tiap tindakan-tindakan pejabat publik akan memperoleh tempat yang baik apabila mereka mengacu kepada kepentingan umum.

Kedua, dalam perspektif etika politik. Etika pada umumnya tidak dapat menetapkan apa yang harus dilakukan seseorang. Tugas etika politik adalah subsider, membantu agar pembahasan masalah-masalah ideologis

¹ Robert J. Jackson, Doreen Jackson, *A Comparative Introduction to Political Science*, Prentice Hall, Inc: New Jersey, 1997, hlm. 274-284

dapat dijalankan secara obyektif, artinya berdasarkan argumen-argumen yang dapat dipahami dan ditanggapi oleh semua yang mengerti permasalahan. Etika politik tidak dapat mengkhotbahi para politikus, tetapi dapat memberikan patokan-patokan orientasi dan pegangan-pegangan normatif bagi mereka yang memang mau menilai kualitas tatanan dan kehidupan politik dengan tolok ukur martabat manusia.²

Ketiga, pembagian jabatan publik kepada pejabat-pejabat yang berlainan mengandung makna bahwa kewenangan atau otoritas tidak terpusat kepada satu orang (demokrasi), bahwa banyak orang mempunyai kemampuan untuk menjalankan wewenang itu (kompetensi), dan bahwa banyak orang yang dapat dipercaya untuk menjalankan wewenang itu secara bertanggungjawab (kredibel).

Menjalankan tugas kementerian dalam jabatan sebagai lembaga eksekutif, dan mengelola kepemimpinan organisasi dalam suatu partai politik akan membawa kepentingan yang berbeda, dan menimbulkan konflik kepentingan dalam diri pejabat bersangkutan. Kepentingan menjalankan tugas sebagai menteri untuk membantu presiden dan melayani kepentingan seluruh masyarakat ini menuntut seorang menteri untuk bekerja di atas semua golongan dan atau kelompok masyarakat. Sementara itu, kepentingan memimpin partai politik adalah melayani dan mengembangkan demi kejayaan partai politik yang bersangkutan. Pelayanan pemimpin suatu partai politik bersifat terbatas hanya pada

² Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia: Jakarta, 1988, hlm. 3

masyarakat tertentu. Seorang yang menjabat sebagai menteri, yang menjalankan peran dan tugasnya di lembaga eksekutif sekaligus sebagai pemimpin suatu partai politik akan dengan mudah terganggu ketika memberikan prioritas pelayanan dan dapat menumbuhkan kecurigaan yang kuat terkait pemanfaatan jabatan publiknya demi kepentingan partai politik. Potensi terjadinya konflik kepentingan seperti itu menunjukkan bahwa seorang menteri yang merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik harus melayani dua tuan sekaligus secara bersamaan.

Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, menteri adalah jabatan politik yang memegang suatu jabatan publik yang signifikan dalam pemerintahan yang bertugas untuk membantu presiden, ketika seseorang ditunjuk sebagai menteri oleh presiden selaku kepala negara, pada saat itu juga dia terikat komitmen secara etis untuk mengabdikan dan melayani masyarakat hingga masa jabatannya berakhir. Namun, sistem politik Indonesia tidak mengharuskan seorang menteri untuk menanggalkan jabatan kepemimpinannya dalam suatu partai politik. Artinya, menteri yang bersangkutan tetap memegang komitmen politik untuk melayani dan mengembangkan demi kejayaan partai yang dipimpinnya.

Kompleksitas etika akhirnya muncul dari pembagian kepentingan, antara kepentingan melaksanakan tugas sebagai menteri secara penuh dan kepentingan untuk menepati komitmen sebagai pimpinan partai politik secara penuh pula. Kekuasaan yang diberikan secara berlebihan cenderung di salah gunakan. Seperti dalil populer yang dikemukakan oleh Lord

Acton yaitu, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pasti dipersalahgunakan), karena tidak ada kekuasaan yang dapat mengimbangi (checks and balances) dan Merriem mengemukakan, adalah benar, siapa saja yang memegang kekuasaan dan bagaimanapun baiknya dijalankan, kekuasaan untuk memaksakan kemauan orang lain.³

Power tend to corrupt dan Ethics has no place in politics adalah dua dalil klasik dalam *textbook* ilmu politik yang menunjukkan betapa mudahnya kita terperangkap dan kecenderungan berpolitik tanpa etika. Namun sebaliknya, dalil klasik ini membuat kita untuk menyerukan betapa pentingnya etika politik dalam mengemban tugas dan tanggung jawab bermasyarakat dan bernegara.

Dalam teori politik, etika politik justru tidak bersifat praktis. Etika politik tidak berfungsi untuk mengkhotbahi para politisi atau untuk langsung mempertanyakan legitimasi moral berbagai keputusan, melainkan agak sebaliknya. Etika politik menuntut agar segala klaim atas hak untuk menata masyarakat dipertanggungjawabkan pada prinsip-prinsip moral dasar. Dampak etika politik adalah sebagai kenyataan dalam kehidupan masyarakat yang tidak membiarkan segala macam klaim wewenang menjadi mapan begitu saja. Filsafat politik meningkatkan tekanan agar kekuasaan-kekuasaan dalam masyarakat mencari legitimasi yang benar dan mempersulit merajalelanya legitimasi-legitimasi yang

³ Soltan, *Pengantar Ilmu Politik*, Ari Study Club: Jakarta, 1971 hlm. 86

ideologis. Dengan demikian etika politik terutama berfungsi sebagai sarana kritik ideologi, bukan negara dan hukum melainkan paham-paham dan strategi-strategi legitimasi yang mendasari penyelenggaraannya yang menjadi bahan pembahasannya.⁴

Pada saat ini banyak sekali orang yang sudah diberikan amanah untuk mengurus negara namun belum juga melepaskan jabatannya di partai politik yang merupakan sarana politiknya untuk mencapai tujuannya menjadi pejabat negara. Perangkapan jabatan merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan ketidak fokusan seorang pejabat negara dalam menjalankan tugasnya dalam hal ini menteri, dimana dia harus menjalankan tugasnya sebagai pembantu presiden dan di sisi lain harus memikirkan partai politik yang menjadi kendaraan politiknya. Sebagai seorang menteri, seharusnya mendahulukan kepentingan bangsa dan negara di atas semua kepentingan partai, golongan, ataupun kelompok yang dipimpinnya.

Selain itu, adanya perangkapan jabatan yang dilakukan menteri cenderung dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang di dalamnya, salah satu contoh menggunakan rumah jabatan negara untuk syukuran dengan partai politiknya, makan minum gratis dengan menggunakan anggaran negara yang tidak terkait dengan jabatan atau kedudukannya sebagai menteri. Menggunakan anggaran dan fasilitas negara untuk urusan partai yang dipimpinnya merupakan pelanggaran hukum dan merugikan

⁴ Franz Magnis Suseno, *Op.Cit.*, hlm 4-5

keuangan negara, karena uang negara digunakan bukan untuk kepentingan tugas negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan dalam penelitian selanjutnya adalah:

1. Apa urgensi pelarangan pembatasan rangkap jabatan menteri di partai politik?
2. Apa bentuk pelarangan rangkap jabatan menteri di partai politik?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui pengaturan tentang larangan jabatan menteri yang merangkap jabatan di partai politik.
2. Mengetahui bentuk pelarangan rangkap jabatan menteri di partai politik.

D. Tinjauan Pustaka

1. Sistem Pemerintahan.

Sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh. Suatu sistem mencakup suatu *spectrum* yang luas, karena mencakup lingkungan fisik dan non fisik kita, seperti misalnya sistem gunung-gunung, sistem sungai-sungai, sistem tata surya, sistem ekonomi, sistem politik, sosial, dan lainnya.

Lain daripada itu, suatu sistem terbentuk atau sengaja dibentuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu, dimana setiap bagian-bagian dalam sistem tadi mempunyai fungsi masing-masing dalam rangka mencapai tujuan sistem. Berdasarkan uraian di atas, maka dapat kita rumuskan pengertian sistem yang lebih lengkap sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana di dalamnya terdapat komponen-komponen (bagian-bagian) yang pada gilirannya mempunyai sistem tersendiri yang mempunyai fungsi masing-masing yang saling berhubungan satu dengan yang lain berdasarkan pola tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.⁵

2. Bentuk-bentuk Sistem Pemerintahan

Bentuk-bentuk sistem pemerintahan di berbagai belahan Negara, yaitu:

a) Sistem Pemerintahan Presidensial

Merupakan sistem pemerintahan dimana kepala pemerintahan dipegang oleh presiden dan pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (legislative). Menteri bertanggung jawab kepada presiden karena presiden berkedudukan sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan. Model ini dianut oleh Negara: Amerika Serikat, Filipina, Indonesia, sebagian besar negara-negara Amerika Latin, dan Amerika Tengah. Ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial antara lain:⁶

⁵ Pamudji, MPA, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara: Jakarta, 1985, hlm. 9

⁶ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia: Jakarta Timur, 1984, hlm. 58

- 1) Dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
- 2) Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
- 3) Presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- 4) Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
- 5) Kekuasaan legislatif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- 6) Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif.

Dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, menteri negara ialah pembantu presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Kedudukan menteri tidak tergantung kepada dewan, akan tetapi tergantung kepada presiden, karena menteri adalah pembantu.

b) Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer adalah suatu kabinet yang pembentukannya dicampuri oleh parlemen.⁷ Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, dimana parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja. Jika ditinjau dari segi susunan personalia kabinet dibandingkan dengan kekuatan politik yang ada dalam parlemen, maka kita peroleh tiga (3) macam kabinet, yaitu: Kabinet Partai, Kabinet Koalisi, dan Kabinet Nasional. Adapun ciri-ciri pemerintahan parlementer yaitu:⁸

- 1) Badan legislatif atau parlemen menjadi satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu;
- 2) Anggota parlemen terdiri atas perwakilan dari partai politik yang memenangkan pemilu;
- 3) Pemerintah atau kabinet terdiri atas jajaran para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet;
- 4) Kepala negara tidak sekaligus bertugas sebagai kepala pemerintahan;

⁷ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta Timur: Ghalia Indonesia, hlm. 154

⁸ M. Solly Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 109

- 5) Seperti parlemen dapat menjatuhkan kabinet, maka presiden atau raja atas saran dari perdana menteri juga dapat membubarkan parlemen.

Dalam sistem parlementer di Indonesia sejak Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, kekuasaan pemerintah (eksekutif) dipegang oleh Perdana Menteri sebagai pimpinan kabinet, dengan para Menteri sebagai anggota kabinet. Perdana Menteri (menteri) bertanggung jawab kepada KNIP yang berfungsi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri tidak bertanggung jawab kepada Presiden seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, kekuasaan pemerintahan yang semula di tangan satu orang (*unitary*) kemudian berubah menjadi 2 (dua) yaitu terdiri dari Presiden Republik Indonesia dan Pemerintah (kabinet) di bawah Perdana Menteri. Dengan demikian kekuasaan politik terletak kepada Perdana Menteri, konsekuensinya adalah apabila kabinet tidak mendapat dukungan dari KNIP (DPR) maka kabinet/ Menteri harus meletakkan jabatan. Hal ini berakibat seringnya penggantian kabinet.

Kabinet Parlementer ini pada tanggal 29 Januari 1948 berubah lagi menjadi Kabinet Presidensiil yaitu dengan Maklumat Presiden Nomor 3 Tahun 1948 tentang Pembentukan Presidensial Kabinet. Pimpinan kabinet dipegang oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta. Perubahan kabinet presidensiil menjadi kabinet parlementer tampak dalam peraturan perundang yaitu dalam undang-unndang maupun peraturan

pemerintah. Apabila sebelum Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 Undang-undang, peraturan pemerintah hanya ada dua tanda tangan yaitu Presiden dan Sekretaris Negara, sejak itu selalu ada tambahan tanda tangan Menteri yang bersangkutan.⁹

c) Sistem Pemerintahan Campuran

Dalam sistem pemerintahan ini diambil hal-hal yang terbaik dari sistem pemerintahan Presidensiil dan sistem pemerintahan Parlemen. Selain memiliki presiden sebagai kepala Negara, juga memiliki perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.

3. Tinjauan tentang Teori Partai Politik

a. Definisi Partai Politik

Partai politik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan demokrasi. Masyarakat yang ingin menyalurkan aspirasi dan mendapat kekuasaan dapat menyalurkan melalui partai politik. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan kebijaksanaan mereka.¹⁰

⁹*Ibid*, hlm. 61

¹⁰ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2007, hlm. 403-404.

Selain definisi yang diuraikan di atas, terdapat beberapa ahli yang memberikan definisi partai politik seperti Carl J. Friedrich yang menyatakan, bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materiil. Sigmund Neumann menyatakan, bahwa partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views*).¹¹

Dalam terminologi peraturan perundang-undangan partai politik seperti dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, definisi partai politik adalah Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

¹¹*Ibid*, hlm. 404

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹²

b. Fungsi Partai Politik

Fungsi partai politik telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dalam undang-undang ini, fungsi partai politik adalah sebagai sarana:¹³

- 1) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- 4) Partisipasi politik warga Negara Indonesia; dan
- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Selain fungsi-fungsi tersebut di atas, dalam sistem ketatanegaraan partai politik mempunyai fungsi, yaitu:

- 1) Menjaga stabilitas politik negara agar negara tetap dalam kondisi yang aman dan tertib ketika terjadi permasalahan politik nasional; dan

¹² Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

¹³ Lihat Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

- 2) Sebagai penyeimbang dan pengontrol pemerintah melalui lembaga perwakilan rakyat.

c. Klasifikasi Partai Politik

Klasifikasi partai politik dapat dilihat dari berbagai cara, bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya maka partai politik dibagi dalam jenis dua jenis yaitu partai massa yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya dan partai kader yang mengutamakan keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Ada 3 (tiga) macam kriteria untuk mengadakan klasifikasi, yakni sebagai berikut:¹⁴

- 1) Klasifikasi menurut jumlah dan fungsi anggotanya; terdapat partai massa dan partai kader.
- 2) Klasifikasi berdasarkan sifat dan orientasi partai; dimana partai dapat dibedakan atas 3 (tiga) macam sebagai berikut:¹⁵
 - a) Partai Lindungan (Patronage Party)
 - b) Partai asas/ Ideologi
 - c) Partai Program
- 3) Klasifikasi atas dasar jumlah partai yang berpengaruh dalam Badan Perwakilan, bahwa menurut Maurice Duverger, terdiri atas 3 (tiga) sistem, yakni sebagai berikut:¹⁶
 - a) Sistem satu partai atau Partai Tunggal/ Mono Partai;

¹⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1977, hlm. 166-170

¹⁵ I Made Sucipta, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jilid II, Edisi Revisi, Petada Pasi Grafika (selanjutnya disebut sebagai I Made Sucipta II): Singaraja, 2012, hlm. 144-145

¹⁶*Ibid*, hlm. 145-147

- b) Sistem dua Partai/ Dwi Partai;
- c) Sistem Multi Partai.

4. Tinjauan Tentang Etika Politik dan Pejabat Publik

a. Etika Politik

Sebelum kita meninjau tentang etika politik kita harus lebih tahu terlebih dahulu mengenai pengertian dari etika. Menurut KBBI etika adalah ilmu tentang baik dan buruknya perilaku, hak dan kewajiban moral; sekumpulan asas atau nilai-nilai yang berkaitan dengan akhlak; nilai mengenai benar atau salahnya perbuatan atau perilaku yang dianut masyarakat. Setelah kita tahu tentang pengertian dari etika kita dapat mengetahui apa itu etika politik. Etika politik adalah filsafat moral tentang dimensi kehidupan manusia.

Etika Politik mengandaikan bahwa pribadi-pribadi yang dinilainya dapat bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka. Tetapi struktur jabatan pemerintahan menumbangkan pengandaian ini. Karena seorang pejabat bertindak bersama dengan banyak pejabat lain di dalam sebuah organisasi, kita mungkin tidak mampu meminta tanggung jawab moral kepada siapapun atas konsekuensi keputusan dan kebijakan pemerintah.

Inti dari permasalahan etika politik adalah masalah legitimasi etis kekuasaan yang dapat dirumuskan dalam pertanyaan dengan hak moral apa seseorang atau sekelompok orang memegang dan mempergunakan kekuasaan yang mereka miliki. Seberapa pun besarnya kekuasaan seseorang, akan selalu

dihadapkan dengan tuntutan untuk mempertanggungjawabkannya dan apabila pertanggungjawaban itu tidak diberikan, maka kekuasaan itu tidak lagi dianggap sah. Penguasa dapat saja tidak memperdulikan tuntutan pertanggungjawaban dan percaya pada kemampuannya untuk menindas segala perlawanan. Tetapi, tatanan masyarakat yang hanya berdasarkan intimidasi dari pihak yang memiliki daya pengancam sudah tidak stabil lagi karena tidak lagi didukung oleh masyarakat. Itulah sebabnya penguasa tidak dapat menganggap enteng tuntutan pertanggungjawaban.

Paham pertanggungjawaban memuat nisbah bersegi tiga:

- 1) Seseorang adalah penyebab atau berwenang;
- 2) atas apa yang diperbuat dan tidak diperbuatnya;
- 3) berhadapan dengan pihak yang menuntut pertanggungjawaban.

a) Landasan Pemikiran Moral dan Etika Elite Politik

Sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggara negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, serta berasaskan Pancasila dan UUD 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara yaitu lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, bersama-sama segenap rakyat Indonesia di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) semakin berkembang, kepastian hukum semakin tidak jelas, pengangguran semakin bertambah dan kemiskinan semakin banyak. Akibatnya, rakyat bingung dan mempertanyakan kemampuan elite politik dalam menyelesaikan permasalahan bangsa ini. Oleh karena itu, pengembangan moral dan etika elite politik yang berdasarkan Pancasila guna mengatasi krisis kepercayaan dalam rangka stabilitas sosial budaya perlu terus dilakukan dengan menggunakan paradigma nasional, yaitu:

- 1) Pancasila sebagai landasan ideal;
- 2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional;
- 3) Wawasan nusantara sebagai landasan visional;
- 4) Ketahanan nasional sebagai landasan konsepsional; dan
- 5) Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai landasan operasional.

b) Kondisi Moralitas dan Etika Elite Politik

Moral dan etika elite politik bangsa Indonesia dewasa ini relatif rendah. Hal ini mengakibatkan terjadinya krisis kepercayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam jangka panjang, hal ini dapat mengganggu stabilitas sosial budaya bangsa Indonesia. Kondisi bangsa Indonesia yang demikian, tidak terlepas kaitannya dengan kondisi moral dan etika elite politik pada masa

pemerintahan sebelumnya yaitu pemerintah Orde Lama dan Orde Baru.¹⁷

Moral dan Etika Elite Politik dapat ditinjau melalui berbagai bidang, yaitu:

- a) Bidang Ideologi
- b) Bidang Politik
- c) Bidang Ekonomi
- d) Bidang Sosial Budaya
- e) Bidang Hankam.

b. Pejabat Publik

Sebelum membahas mengenai pejabat publik kita terlebih dahulu harus meninjau mengenai arti dari jabatan. N.E. Algra dan H.C.J.G Janssen mendefinisikan jabatan sebagai berikut, “*Een ambt is een instituut en bevoegdheden zijn verleend*”, (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang). Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara. Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste*

¹⁷ Nanat Fatah Natsir, 2010, *Moral dan Etika Elite Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 22

wekzaamheden) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara. Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh, jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya sudah berganti-ganti.¹⁸

Terdapat suatu istilah yang berasal dari bahasa latin “*organum*” yang berarti alat perlengkapan (*wektuig*). F.R Bothlingk mengatakan yang dimaksud dengan organ adalah setiap orang atau lembaga yang diberi kekuasaan umum atau setiap orang yang dilekati kewenangan itu berkuasa untuk melakukan perbuatan hukum atau sesuatu yang sejenis dengan itu. Berdasarkan definisi orang dari F.R bothlingk tersebut tampak bahwa di dalamnya ada manusia (*natuurlijk persoon*) selaku unsur utama yang menggerakkan organ dalam rangka melaksanakan kewenangan jabatan atau pihak yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melekat pada jabatan. Manusia yang bertindak untuk dan atas nama jabatan tersebut disebut pemikul jabatan (*ambtsdrager*) atau pejabat.

Pemikul atau pejabat ini ada yang bersifat tunggal dan ada yang bersifat kolektif kolegal. Pejabat yang bersifat tunggal contohnya Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati. Walikota, Camat, Lurah, atau Kepala Desa. Sedangkan pejabat yang bersifat

¹⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas: Surabaya, 1998, hlm. 201

kolektif adalah komisioner (seperti pada KPK, KIP, KPI, KY, dan lain-lain), majelis (MPR, MPP, Majelis Kode Etik, dan lain-lain), atau dewan (DPR, DPRD).

E. Definisi Operasional

1. Rangkap Jabatan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, jabatan rangkap adalah dua atau lebih jabatan yang dipegang oleh seorang dalam pemerintahan atau organisasi, seperti sekretaris jenderal dan kepala biro

2. Menteri

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan Kementerian Negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

3. Partai Politik

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Partai politik merupakan sarana partisipasi politik masyarakat dalam mengembangkan kehidupan demokrasi untuk menjunjung tinggi kebebasan yang bertanggung jawab

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif, sehingga penelitian ini akan mengkonsepsikan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai norma yang meliputi hukum positif.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah urgensi pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen putusan pengadilan dan penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier

a. Bahan Hukum Primer

Bahan primer pada penelitian ini menggunakan:

- 1) Pasal 23 UUD No. 39 Tahun 2008
- 2) Pasal 34 UU No. 2 Tahun 2011

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa literature/buku, jurnal, artikel, makalah, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah pendidikan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedi.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data dalam penelitian ini, data dikumpulkan dengan membaca dan merangkum bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian.

5. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis dengan cara deskriptif kualitatif saja. Bahan Hukum primer akan digambarkan atau diuraikan secara bermutu dalam bentuk kalimat literatur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif.

6. Sistematika Penulisan

Untuk menggambarkan secara rinci isi skripsi ini, disusun kerangka penulisan dalam bentuk bab-bab skripsi secara sistematis, serta memuat alasan-alasan logis yang ditulis dalam bab-bab dan berkaitan dan keterkaitan antar satu bab dengan bab yang lain, yakni sebagai berikut:

BAB I berupa pendahuluan yang merupakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, dan

sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pemaparan alasan penulis memilih judul ini sebagai judul skripsi penulis.

BAB II berisi tentang tinjauan tentang negara hukum, sistem pemerintahan, partai politik, etika politik, dan pejabat publik.

BAB III menjelaskan tentang hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis serta pembahasan sesuai dengan masalah yang diangkat oleh penulis.

BAB IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG BENTUK PEMERINTAHAN, JABATAN PUBLIK, PARTAI POLITIK, DAN ETIKA POLITIK

A. TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan adalah suatu hal “wajib” di dalam sebuah negara. Artinya, setiap negara pasti memiliki dan menganut suatu sistem pemerintahan tertentu. Sistem pemerintahan berasal dari kata “sistem” dan “pemerintahan”. Secara bahasa, kata “sistem” berasal dari bahasa Latin yang dikenal dengan *sistema* dan bahasa Yunani, *sustema*. Keduanya memiliki satu makna, yakni susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan sebagainya.

Sistem juga diartikan sebagai suatu kesatuan usaha yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain yang berusaha mencapai suatu tujuan dalam suatu lingkungan kompleks. Ada pun bagian-bagiannya antara lain, komponen sistem (*component*), batasan sistem (*boundary*), subsistem, lingkungan luar sistem (*environment*), penghubung sistem (*interface*), masukan sistem (*input*), keluaran sistem (*output*), pengolahan sistem (*process*), dan sasaran sistem (*object*).

Kemudian, kata “pemerintahan” berasal dari kata dasar “perintah”. Dengan melihat kata dasarnya, maka kata “pemerintah” berarti

pembuat perintah, atau orang yang memutuskan suatu perintah. Namun, bila dilihat dari asal kata, “pemerintah” berasal dari bahasa Yunani, *kubernan* atau nahkoda kapal, yang berarti menatap ke depan.¹⁹

Adapun tugas-tugas pemerintah antara lain, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.²⁰

Kemudian dapat dipahami bahwa tujuan utama dari pemerintah adalah sebagai pembuat kebijakan untuk kemaslahatan orang banyak. Dapat disimpulkan bahwa “pemerintah” adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian “sistem pemerintahan”, yakni suatu cara yang digunakan untuk menjaga kestabilan masyarakat dan kedaulatan negara. Sistem ini dimiliki suatu negara untuk mengatur pemerintahannya.²¹

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi dalam pelaksanaannya tidak sama dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat atau negara-negara lainnya. Begitu pula dengan India

¹⁹ Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, Yogyakarta: IRCiSoD, 2015, hlm . 15

²⁰ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Yogyakarta: Grasindo 2005, hlm. 214

²¹ Radis Bastian , *Op.Cit*, hlm. 15-16

yang menganut sistem pemerintahan parlementer, tentu tidak akan sama dengan Inggris.

2. Tipe-Tipe Sistem Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

1) Pengertian Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial, yang dikenal juga dengan istilah sistem kongresional adalah suatu sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara dengan bentuk pemerintahan republik, kekuasaan eksekutif, dan legislatif, yang dipilih langsung melalui pemilihan umum (pemilu).²²

Sistem ini diilhami oleh pemikiran Montesqieu dengan teori Pemisahan Kekuasaan, oleh karena itu penamaan sistem ini dikenal dengan nama sistem pemisahan kekuasaan. Di dalam sistem ini tidak mengenal pemisahan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dan tidak mengenal adanya lembaga tertinggi dan tinggi Negara, semua kekuasaan dalam sistem ini dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu Eksekutif oleh Presiden, Legislatif oleh Parlemen/ Kongres dan yudikatif oleh Mahkamah Agung. Ciri yang menonjol dari sistem ini adalah eksekutif dan legislatif sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan.²³

²² Radis Bastian, *Ibid*, hlm. 50

²³ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras: Yogyakarta, 2011, hlm. 102

Selain itu, sebuah negara dapat disebut menganut sistem presidensial apabila memiliki tiga unsur berikut:²⁴

- a) Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemimpin pemerintahan;
- b) Presiden secara bersamaan menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan serta dalam jabatannya ini mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait; dan
- c) Presiden harus dijamin memiliki kewenangan legislatif oleh UUD atau konstitusi.

Dalam penganut sistem presidensial, tidak ada satupun lembaga yang memiliki otoritas sebagai pemegang supremasi tertinggi. Sebab, negara sudah menganut *trias politica*. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk lama masa kerja yang ditentukan konstitusi, yakni antara 4-5 tahun atau periode. Tugas presiden adalah sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Adapun para menteri bertugas membantu presiden yang diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden.

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang dianggap paling ideal bagi sebuah negara demokrasi. Karena sistem ini mampu menciptakan pemerintahan negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektivitas tinggi. Harapannya adalah kerja legislatif

²⁴ Radis Bastian, *Op. Cit*, hlm. 51

akan lebih leluasa karena badan ini dapat lebih independen dalam membuat undang-undang.

Di dalam sistem presidensial, presiden memiliki kedudukan yang sangat dominan. Ia bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya pemerintahan. Ini mempersempit ruang gerak bagi partai politik untuk memunculkan isu-isu terkait masalah pemerintahan. Dalam sistem presidensial, peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana dalam sistem parlementer, tetapi hanya sebagai fasilitator. Bahkan negara superpower seperti AS yang menerapkan sistem presidensial sama sekali tidak mencantumkan secara eksplisit tentang fungsi dan tempat partai politik dalam sistem politiknya.²⁵ Jadi, kedudukan presiden dalam sistem pemerintahan presidensial ini terbebas dari intervensi partai politik yang mengusungnya.

2) Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Presidensial

Amerika Serikat menjadi pelopor sistem presidensial, sekaligus negara pertama yang menerapkan sistem presidensial sebagai sistem pemerintahannya. Dahulu, AS yang merupakan sebuah negara Koloni Inggris di Benua Amerika, ingin memiliki sebuah pemerintahan sendiri yang berdaulat dan terbebas dari Kerajaan Inggris. Akhirnya, melalui serangkaian peperangan tahun 1775-1783 antara Inggris dengan negara baru Amerika, AS berhasil keluar sebagai pemenang. Sejak itulah, negara tersebut menganut sistem presidensial yang berbeda dari

²⁵ Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Negara Demokratik*, Fokkusmedia: Jakarta, 2007, hlm. 148

sistem negara yang pernah menjajahnya. Misalnya Inggris yang menganut sistem parlementer.

Menurut Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, yang melatarbelakangi AS menganut sistem presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III Inggris. Mereka tidak menghendaki bentuk negara monraki. Untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan.²⁶ Sebagai negara pertama yang menetapkan sistem presidensial, secara otomatis AS juga menjadi negara pertama yang menempatkan presiden pada dua posisi sekaligus, yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Hal ini terjadi pada abad ke-18. Sejak itu, sistem pemerintahan serupa muncul di beberapa negara di dunia. Bahkan bentuk negara republik yang dipimpin oleh presiden tetap dijalankan sampai sekarang.

Pengaruh pemerintahan Republik Amerika Serikat pun berlanjut ke Benua Asia. Negara pertama di Asia yang menganut sistem ini adalah Filipina pada tahun 1935. Peristiwa itu terjadi setelah Filipina mendapat kemerdekaan terbatas dalam bentuk *commonwealth of the Philippines* dari AS.²⁷

²⁶ Moh, Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti: Jakarta, 1981, hlm. 177

²⁷ Harun Alrasyid, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo: Jakarta, 2010, hlm. 33-34

3) Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial memiliki ciri-ciri khusus yang membedakanya dengan sistem pemerintahan lainnya. Selain itu, juga mempunyai prinsip-prinsip pokok yang dapat dijadikan sebagai pembeda antara sistem presidensial dengan sistem pemerintahan lainnya.

Adapun beberapa prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial menurut Jimly Asshiddiqie adalah sebagai berikut:²⁸

- a) Antara eksekutif dan legislatif terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas;
- b) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal, eksekutif hanya dikuasai oleh dua orang yakni presiden dan wakil presiden;
- c) Presiden menjabat sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara;
- d) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- e) Anggota parlemen (legislatif) tidak boleh menduduki jabatan eksekutif, begitu pula sebaliknya;
- f) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- g) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP: Jakarta, 2000, hlm. 316

supremasi konstitusi sehingga pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;

- h) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat, karena dipilih oleh rakyat, dan rakyat pemegang kedaulatan tertinggi; dan
- i) Sistem parlementer menganut model kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Moh. Mahfud MD menjelaskan empat prinsip pokok dari sistem pemerintahan presidensial, yakni:²⁹

- a) kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b) pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR) karena pemerintah dan parlemen adalah sejajar;
- c) menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden; dan
- d) eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Itulah beberapa prinsip pokok sistem pemerintahan presidensial. Adapun ciri-ciri pokok sistem pemerintahan presidensial menurut Saldi Isra, yakni:³⁰

- a) presiden memegang fungsi ganda. Sebagai kepala negara, yakni simbol negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang berperan memegang kekuasaan tunggal dan tertinggi;

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press: Yogyakarta, 2000, hlm. 74

³⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dala, Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindi Persaja: Jakarta, 2010, hlm. 40-42

- b) presiden berkewajiban memilih anggota kabinet dan berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet tersebut;
- c) hubungan antara eksekutif dan legislatif terpisah. Maka, negara dengan sistem presidensial melaksanakan pemilu dua kali, yakni pemilu presiden dan wakil presiden, dan pemilu legislatif;
- d) pemisahan secara jelas antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif membuat pembentukan pemerintah tidak tergantung kepada proses politik di lembaga legislatif;
- e) sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.

4) Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial

Sebagai sebuah sistem pemerintahan yang dianggap ideal dan baik bagi sebuah negara demokrasi, sistem presidensial tetap memiliki sejumlah kelebihan dan kekurangan.

a) Kelebihan:

- 1) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen;
- 2) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu;
- 3) Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya; dan

- 4) Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar, termasuk anggota parlemen sendiri.

b) Kekurangan:

- 1) Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak;
- 2) Sistem pertanggungjawaban kurang jelas;
- 3) Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas; dan
- 4) Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama.

2. Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Setelah sistem pemerintahan presidensial lahir, kemudian disusul oleh sistem yang dianggap lebih ideal, yakni sistem semi-presidensial. Salah satu negara yang menganut sistem ini adalah Pakistan. Awalnya, Pakistan menganut sistem presidensial, lalu menjadi parlementer. Oleh karena itu, di negara tersebut terdapat dua pemimpin, yakni presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.³¹

a. Pengertian Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Sistem pemerintahan semi-presidensial cukup ideal karena berhasil menggabungkan dua sistem pendahulunya, yakni

³¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008, hlm. 125

perlementer dan presidensial. Sistem ini terkadang disebut *hybrid* atau campuran. Istilah lainnya adalah sistem semi-presidensial, semi-parlementer, atau dual eksekutif (eksekutif ganda). Namun dari berbagai istilah tersebut, semi-presidensial menjadi yang paling umum dan lebih banyak digunakan.

Dalam sistem semi-presidensial, presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga memiliki kekuasaan kuat. Namun, dalam menjalankan kekuasaannya, presiden dibantu oleh perdana menteri. Presiden menjabat sebagai kepala negara dan sebagian fungsi kepala pemerintahan (urusan luar negeri), sedangkan perdana menteri menjabat sebagai kepala pemerintahan (urusan dalam negeri).³²

b. Sejarah Lahirnya Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Sistem pemerintahan semi-presidensial lahir pada 1958 di Prancis. Prancis dapat dikatakan sebagai negara pelopor sistem pemerintahan tersebut. De Gaulle, yang pada waktu itu menjabat sebagai presiden Republik Prancis ke V, tercatat sebagai pendirinya. Di lain pihak, sebenarnya Presiden Soekarno juga perintis sistem ini. Sayangnya, ia tidak dapat dianggap sebagai pelopor. Ia merintis sistem semi-presidensial di Indonesia sejak membentuk Kabinet Syahrir. Soekarno bertanggung jawab kepada MPR dan Syahrir kepada KNIP.³³

Latar belakang lahirnya sistem pemerintahan semi-presidensial adalah fakta bahwa keadaan di berbagai negara sangat berbeda

³² A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Buku Kompas: Jakarta, 2009, hlm. 232

³³*Ibid*

sehingga tidak memungkinkan untuk menerapkan sistem pemerintahan yang sama. Perbedaan tersebut kemudian melahirkan ciri-ciri yang terdapat dalam kedua sistem pemerintahan presidensial dan parlementer.

c. Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan semi-presidensial, antara lain:³⁴

- a) Menganut *dual executive*, yakni memiliki presiden dan perdana menteri. Presiden bertugas sebagai kepala negara dan perdana menteri bertugas sebagai kepala pemerintahan;
- b) Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pesta demokrasi yang disebut pemilihan umum presiden;
- c) Presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan para menteri, baik yang memimpin departemen dan non-departemen;
- d) Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif;
- e) Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif; dan
- f) Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.

³⁴ Radis Bastian, *Op.Cit*, hlm. 59-60

d. Kelebihan dan Kekurangan Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Mengenai kelebihan dan kekurangan dari sistem pemerintahan semi-presidensial hampir tidak ada sumber yang membahasnya. Hal ini cukup logis, mengingat sistem pemerintahan tersebut adalah gabungan dari sistem parlementer dan presidensial.

3. Sistem Pemerintahan Parlementer

Tipe sistem pemerintahan lain yang banyak dianut oleh negara-negara modern di dunia adalah sistem pemerintahan parlementer. Sistem ini berseberangan dengan sistem presidensial. Sebab, kedua sistem ini saling bertolak belakang.

a. Pengertian Sistem Pemerintahan Parlementer

Sesuai namanya, sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan yang menempatkan atau memposisikan parlemen (DPR/legislatif) pada kedudukan istimewa dalam pemerintahan. Keistimewaan itu di antaranya adalah memiliki kewenangan mengangkat perdana menteri dan dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan mengeluarkan semacam mosi tidak percaya.³⁵ Pada sistem ini kedudukan eksekutif lemah terhadap parlemen, karena eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Pada sistem ini apabila kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan keinginan parlemen (dewan perwakilan), maka parlemen dapat mengajukan mosi tidak percaya

³⁵ Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintahan, dan Ketatanegaraan*, Jogja Great Publisher: Yogyakarta, 2009, hlm. 239

kepada pemerintahan dengan sistem ini, badan eksekutif yang melaksanakan kebijakan pemerintahan yang terdiri dari menteri-menteri yang dikepalai oleh seorang perdana menteri, menteri-menteri tersebut dinamakan dewan menteri atau kabinet.

Dalam sistem parlementer, perdana menteri merupakan pemimpin partai yang posisi mayoritas di majelis rendah pada parlemen. Namun, ia hanya menduduki jabatan tersebut selama parlemen masih mempercayainya. Sementara itu, parlemen dapat terdiri atas beberapa majelis, dan biasanya berbentuk unikameral atau bikameral meskipun terdapat beberapa model yang lebih rumit. Pada sistem ini, jika anggota majelis rendah kehilangan kepercayaan dengan alasan apa pun, maka mereka dapat mengajukan mosi tidak percaya dan memaksa perdana menteri untuk mengundurkan diri. Hal ini sangat berbahaya bagi kestabilan pemerintahan.

Meskipun pemerintahan dijalankan oleh perdana menteri, dan presiden hanya sebagai simbol kepala negara, sistem parlemen ini banyak dipuji daripada sistem presidensial. Sebab, dianggap lebih fleksibel dan tanggap terhadap publik daripada sistem presidensial. Namun sebenarnya sistem parlementer juga memiliki nilai negatif, yakni sering mengarah kepada pemerintahan yang kurang stabil, seperti dalam Republik Weimar Jerman dan Republik Keempat Prancis.

b. Sejarah Lahirnya Sistem Parlementer

Dilihat dari sisi sejarah kelahirannya, sistem pemerintahan parlementer berasal dari Inggris, yang kemudian dianut dengan berbagai inovasi yang disesuaikan dengan kondisi kongkrit oleh negara-negara lain di dunia modern. Lahirnya sistem ini menjadi perjuangan kekuatan di luar raja untuk memperoleh sebagian kewenangan yang sebelumnya berada sepenuhnya di tangan mereka (sistem monarki).

Menurut Soehino, bahwa sistem pemerintahan kabinet parlementer di Inggris bukanlah ciptaan secara sengaja, yang diatur secara dogmatis dengan menentukan peraturan perundang-undangnya terlebih dahulu, kemudian dilaksanakan. Sistem pemerintahan kabinet tersebut merupakan improvisasi atau puncak perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris yang bertitik tolak dari adagium *the king can do no wrong*.³⁶

Salah satu keistimewaan parlemen di Inggris adalah kewenangannya dalam menggulingkan kabinet dengan suara (*voctum*) yang terbanyak. Di negara tersebut, hanya terdapat dua partai besar, yaitu Partai *Conservative* dan Partai *Labour* (buruh), yang selalu berebut kedudukan dalam pemerintahan. Partai yang menang dalam pemilihan setidaknya merupakan setengah dari seluruh suara yang berada di *House of Commons* ditambah satu suara. Karena

³⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara dan Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty: Yogyakarta, hlm. 89

kedudukan partai yang sangat kuat, maka pemerintah atau kabinet selalu disokong oleh parlemen.

Meskipun kedudukan eksekutif dalam sistem pemerintahan parlementer hanya menjadi simbol kepala negara, di Inggris, hal ini memiliki kuasa untuk membubarkan parlemen. Kewenangan eksekutif membubarkan parlemen itu bisa terjadi apabila ada konflik antara kabinet dengan parlemen. Jadi, bukan kabinet yang dibubarkan oleh eksekutif, melainkan parlemen.

Salah satu sistem tersebut, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen. Pemilu parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif hanya mungkin diperoleh setelah partai kontestan pemilu berhasil meraih suara mayoritas.³⁷ Pemimpin tertinggi partai pemenang pemilu tidak hanya bertanggung jawab mengenai masalah ideologi partainya, tetapi juga terhadap visi dan misi yang direncanakan oleh partai tersebut. Maka secara umum, pemimpin tertinggi partai pemenang pemilu secara otomatis menjadi perdana menteri.

c. Ciri-Ciri Sistem Pemerintahan Parlementer

Ada beberapa ciri dasar dari sistem pemerintahan parlementer, di antaranya:³⁸

- a) Parlemen merupakan satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat;

³⁷Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media: Jakarta, 2007, hlm. 106

³⁸Ramlan Surbakti, *Op.Cit*, hlm. 170

- b) Anggota dan pemimpin kabinet (perdana menteri) dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan eksekutif;
- c) Sebagian besar atau seluruh anggota kabinet biasanya juga menjadi anggota parlemen sehingga mereka memiliki fungsi ganda, yakni sebagai legislatif dan eksekutif;
- d) Partai pemenang pemilu adalah penguasa yang memiliki hak untuk memerintah pemerintahan;
- e) Kabinet dapat bertahan selama mendapatkan dukungan mayoritas parlemen;
- f) Bila kebijakam kabinet tidak mendapat dukungan dari parlemen, maka perdana menteri dapat membubarkan parlemen; dan
- g) Fungsi kepala pemerintahan (perdana menteri) dan fungsi kepala negara (presiden, raja) dilaksanakan oleh orang berbeda.

Selain itu, Moh. Mahfud MD juga menambahkan beberapa ciri-ciri yang dianut dalam sistem parlementer, yakni:³⁹

- a) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni dipisahkan;

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press: Yogyakarta, 2000, hlm. 65

- b) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan C.F.Strong, antara *the real executive* dan *the nominal executive* pada kepala negara;
- c) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- d) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih;
- g) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
- h) Kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan; dan
- i) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

d. Kelebihan dan Kekurangan sistem Pemerintahan Parlementer

Berikut adalah penjelasan mengenai kelebihan dan kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer:⁴⁰

Kelebihan sistem parlementer.

- a) Rakyat memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap kebijakan politik yang dijalankan pemerintah. Maka, suara rakyat sangat didengar oleh parlemen;

⁴⁰ Radis Bastian, *Op.Cit*, hlm. 69

- b) Parlemen yang berfungsi sebagai perwakilan rakyat membuat pengawasan menjadi lebih mudah sehingga pemerintahan dapat berjalan dengan baik;
- c) Eksekutif dan legislatif dimonopoli oleh suatu partai atau koalisi partai pemenang pemilu. Maka, suatu kebijakan politik dapat secara cepat; dan
- d) Sistem pertanggung jawaban dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik sangat jelas.

Sedangkan kekurangan sistem pemerintahan parlementer adalah:

- a) Kedudukan badan eksekutif atau kabinet sangat bergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen;
- b) Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan karena dapat dibubarkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya kapan pun;
- c) Kabinet dapat mengendalikan parlemen, tentu hal ini terjadi bila anggota parlemen berasal dari partai mayoritas; dan
- d) Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif.

B. TINJAUAN UMUM TENTANG JABATAN PUBLIK

1. Pejabat Negara

a. Pengertian Pejabat Negara

Di dalam UU No. 8 Tahun 1974 dikenal juga istilah pejabat negara dan di dalam UU no. 31 Tahun 1999 dan diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dikenal istilah “penyelenggara negara”. Istilah “pejabat negara” dikenal dalam Pasal 11 yang menyebutkan bahwa pejabat negara tidak termasuk pegawai negeri, sebab pegawai negeri yang diangkat sebagai pejabat negara dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan statusnya sebagai pegawai negeri. Dengan ketentuan Pasal 11 tersebut berarti tidak semua pejabat negara itu dapat berasal dari pegawai negeri dan dapat bukan berasal dari pegawai negeri. Namun pejabat negara yang berasal dari pegawai negeri harus dibebaskan dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tersebut.⁴¹

Dari penjabaran tentang pejabat negara di atas, maka timbul pertanyaan mengenai karakteristik apakah yang membedakan pejabat negara dengan pegawai negeri. Menurut Logemann, ukuran yang menentukan bahwa seseorang itu pegawai adalah ukuran yang bersifat material yakni hubungan antara negara dengan pegawai negeri

⁴¹ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press: Yogyakarta, 2012, hlm. 264

tersebut. Dikatakan bahwa pegawai negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara. Artinya, pegawai negeri tidak lain adalah orang-orang yang mempunyai hubungan dinas dengan negara, karena ditunjuk oleh pejabat yang berwenang. Jika dilihat dari pengertian-pengertian Logemann, maka pejabat negara dapat dimasukkan sebagai pegawai negeri, sebab pejabat negara juga mempunyai hubungan dinas dengan negara, tetapi berhubung prosedur pengangkatan pejabat negara itu melalui pemilihan (bukan pengangkatan seperti pegawai negeri) maka hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara itu merupakan hubungan dinas khusus. Dengan demikian dapat pula disimpulkan bahwa perbedaan pejabat negara dengan pegawai negeri adalah:⁴²

- a) Pengangkatan para pejabat negara semata-mata merupakan kekuasaan pihak negara yang sebenarnya, negara itu formalitas tinggal mengesahkan hasil pemilihan sedangkan pengangkatan pegawai negeri melalui penunjukan (*aanatelling*) oleh pemerintah;
- b) Pejabat negara itu mempunyai masa jabatan yang dibatasi dengan perodesasi tertentu, sedangkan pegawai negeri dapat bekerja terus sampai mencapai usia pensiun. Dengan demikian, hubungan dinas antara pejabat negara dengan negara mirip dengan hubungan kontrak; dan

⁴²*Ibid*, hlm. 265

- c) Pejabat negara belum tentu aparat pemerintah, sedangkan pegawai negeri adalah aparat pemerintah yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat.

Pada realitasnya di Indonesia, teori tersebut memang tidak seluruhnya benar. Sebab kenyataannya ada beberapa golongan pejabat negara menurut peraturan perundang-undangan yang diangkat melalui cara yang berbeda dengan cara pada teori di atas antara lain:⁴³

- a) Ada golongan pejabat negara yang diangkat bukan dengan hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif Presiden (misalnya Menteri);
- b) Ada golongan pejabat negara yang diangkat untuk seterusnya sampai meninggal, tidak dibatasi oleh periode tertentu;
- c) Ada golongan pejabat negara yang diangkat oleh Kepala Negara atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, (seperti para Hakim Agung); dan
- d) Ada golongan pejabat negara yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan tetapi harus dimintakan pengangkatan pemerintah pusat (seperti Gubernur).

b. Macam-Macam Pejabat Negara

Pengertian mengenai siapa sajakah pejabat negara itu juga disebutkan pada peraturan perundangan yang pernah berlaku, yaitu pada Surat Edaran BAKN No. 03/ SE/ 1976. Dijelaskan berdasarkan

⁴³*Ibid*, hlm. 266

Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976, yang termasuk pejabat negara adalah:⁴⁴

- a) Presiden dan Wakil Presiden;
- b) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- d) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung;
- e) Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f) Menteri;
- g) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- h) Gubernur Kepada Daerah Tingkat I;
- i) Wakil Kepala Daerah Tingkat I;
- j) Bupati/ Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II;
- k) Wakil Kepala Daerah Tingkat II;
- l) Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (1) Pejabat Negara terdiri atas:⁴⁵

- a) Presiden dan Wakil Presiden;

⁴⁴Lihat Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976

⁴⁵ Lihat Pasal 11 (ayat 1) Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

- b) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan;
- d) Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g) Menteri dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i) Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j) Bupati/ Walikota dan Wakil Bupati/ Walikota; dan
- k) Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 11 ayat (2) menyebutkan bahwa:⁴⁶

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

⁴⁶ Lihat Pasal 11 (ayat 2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Selain istilah Pejabat Negara, dikenal pula istilah Penyelenggara Negara sebagaimana dimuat dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Penyelenggara Negara yang dimaksud dalam UU No. 28 Tahun 1999 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.”⁴⁷ Siapa saja yang termasuk dalam cakupan Penyelenggara Negara meliputi:⁴⁸

- 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 sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g) Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁴⁷ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

⁴⁸ Lihat Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

2. Pejabat Publik dan Jabatan Publik

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI), istilah jabatan diartikan sebagai pekerjaan atau tugas di pemerintahan atau organisasi. Sedangkan istilah pejabat, dapat diartikan sebagai bagian dari pekerjaan pemerintah atau pegawai pemerintah. Menurut Poerwadarminta dalam buku Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah publik diartikan dengan orang banyak atau umum. Adapun tokoh lain seperti Wilcox, mengartikan publik (*public*) adalah penduduk atau warga negara dalam suatu negara yang terikat oleh tanggung jawab dan kepentingan-kepentingan. Sedangkan Dale mengartikan pejabat publik adalah birokrat yang mempunyai fungsi memberikan pelayanan kepada publik dan oleh karena itu disebut juga sebagai *civil* atau *public servant*.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, maka dapat diambil kesimpulan mengenai pejabat publik adalah semua pejabat negara atau pemerintahan atau birokrat yang berhubungan dengan pelayanan publik. Adapun menurut Saefullah mengemukakan dalam arti khusus pejabat publik adalah aparat pemerintah baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa. Pada saat ini, istilah pejabat publik itu disebut sebagai aparatur pemerintahan yang berada di lingkungan eksekutif atau lebih khusus lagi di birokrasi. Berdasarkan dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan yang dimaksud jabatan publik adalah jabatan pada pemerintahan atau pada

birokrasi pemerintah, pejabat publik seseorang atau aparatur yang memegang jabatan tertentu pada pemerintahan atau birokrasi pemerintah.⁴⁹

Istilah pejabat publik telah dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Penjelasan tersebut dicantumkan pada pasal 1 angka 8 UU KIP yang menyebutkan bahwa pejabat publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.⁵⁰ Untuk mengetahui ruang lingkup dari pejabat publik, maka perlu mengetahui terlebih dahulu pengertian dari badan publik. Dapat dilihat pada Pasal 1 angka 3 Nomor 14 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Anggaran

⁴⁹ Lita Mewengkang dkk., “Peranan Kepemimpinan Perempuan Dalam Jabatan Publik (Studi Pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan)”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/73950-ID-peranan-kepemimpinan-perempuan-dalam-jab.pdf>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2018 Pukul 12.34

⁵⁰ Lihat Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/ atau luar negeri.⁵¹

Berdasarkan dari penjelasan dari undang-undang tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa pejabat publik adalah orang yang menduduki jabatan tertentu di lembaga pemerintah dan non pemerintah yang fungsinya terkait penyelenggaraan negara dimana sumber dananya berasal dari APBN dan APBD. Sehingga dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa pejabat publik tidak hanya dalam ruang lingkup badan pemerintahan saja, melainkan badan-badan lain yang fungsinya terkait penyelenggaraan negara.⁵²

3. Definisi Menteri, Pengangkatan Menteri, dan Pemberhentian Menteri

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang dimaksud Kementerian Negara adalah:

“Kementerian Negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu di pemerintahan”

Sedangkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang dimaksud Menteri adalah:

“Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian”

⁵¹ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

⁵² Choky Risda Ramadhan Dkk, *Panduan Investigasi Pejabat Publik Untuk Masyarakat, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, FH UI: Depok, 2013

Perihal mengenai pengangkatan Menteri negara dapat dilihat pada Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008, bab V Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2):⁵³

- 1) Menteri diangkat oleh Presiden;
- 2) untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan:
 - a) warga negara Indonesia;
 - b) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;
 - d) sehat jasmani dan rohani;
 - e) memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan
 - f) tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Sedangkan perihal mengenai pemberhentian Menteri negara dapat dilihat juga pada Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (3):⁵⁴

- 1) Menteri berhenti dari jabatannya karena:
 - a) meninggal dunia; atau

⁵³ Lihat Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

⁵⁴ Lihat Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

- b) berakhir masa jabatan.
- 2) Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena:
 - a) mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
 - b) tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut;
 - c) dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - d) melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23; atau
 - e) alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.
- 3) Presiden memberhentikan sementara menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

C. TINJAUAN UMUM TENTANG PARTAI POLITIK

1. Pengertian Partai

Dari sisi etimologis, Maurice Duverger mengemukakan bahwa kata partai berasal dari bahasa Latin yaitu *pars*, yang artinya bagian.⁵⁵ Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa karena ia merupakan suatu bagian maka konsekuensinya pasti ada bagian-bagian lain. Maka dari itu, untuk memenuhi pengertian tersebut maka

⁵⁵ Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Judul Asli: *Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction*, Penerjemah: Laila Hasyim, Bina Aksara: Yogyakarta, 1984, hlm. 4

idealnya tidak mungkin jika di dalam suatu negara hanya ada satu partai saja.

Jimly Asshidiqie menyebutkan bahwa partai juga berasal dari bahasa Inggris *part*, yang berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, organisasi kepemudaan, serta organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik. Berdasarkan konsep partai yang dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie tersebut, maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik. Sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.⁵⁶

2. Pengertian Politik

Secara etimologis, kata politik berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang artinya kota atau komunitas. Konsep tentang *polis* adalah proyek idealis Plato (428-328 S.M) dan Aristoteles (384-322 S.M).

⁵⁶ Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Press: Jakarta, 2015, hlm. 9

Dalam bukunya yang berjudul *The Republic*, Plato bertujuan untuk membuat sebuah pemahaman bahwa konsep *polis* adalah terciptanya masyarakat yang ideal. Hal ini berarti politik ialah segala usaha dan aktivitas untuk membangun dan mewujudkan masyarakat yang ideal atau lebih baik. Sedangkan Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *The Politics* mengungkapkan bahwa manusia adalah binatang politik (*Political Animal*). Artinya adalah bahwa aktivitas politik tidak diciptakan oleh manusia, melainkan ditemukan secara alamiah dalam diri setiap manusia.⁵⁷

Menurut Inu Kencana Syafii, dari segi bahasa, kata politik merupakan terjemahan dari bahasa Arab, yaitu dari kata *Siyasah* yang kemudian diterjemahkan menjadi siasat, atau dalam bahasa Inggrisnya disebut *Politics*.⁵⁸

Sedangkan menurut pendapat yang dikemukakan Miriam Budiardjo, politik adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistem politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistem itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu.⁵⁹

3. Pengertian Partai Politik

Pengertian partai politik sendiri sebenarnya telah dijelaskan berdasarkan pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Eksistensi partai politik sendiri adalah sebagai

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 10

⁵⁸ Inu Kencana Syafii, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama: Bandung, 2002, hlm. 4

⁵⁹ Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Op.Cit*, hlm. 10

salah satu sumber kekuatan politik sebenarnya dapat dikatakan ada belum terlalu lama. Pada akhir abad ke-18 atau pada awal abad ke-19, partai politik muncul di negara-negara Eropa Barat dan mengalami perkembangan yang cukup pesat. Sigmund Neumann menyatakan bahwa partai politik sebagai organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda-beda. Dengan begitu partai politik itu merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi-ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi dan yang mengkaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.⁶⁰

Sehubungan dengan pandangan menurut Sigmund Neumann, R.H. Soltau menyatakan pendapatnya bahwa partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka (*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit*

⁶⁰ Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty: Yogyakarta, 1984, hlm. 4-

*and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies).*⁶¹

Dari pernyataan yang dikemukakan oleh Soltau tersebut, kita dapat melihat bahwa pernyataan itu menekankan pada usaha partai politik untuk mengendalikan jalannya roda pemerintahan, dan pada pelaksanaan program-program atau kebijaksanaan-kebijaksanaan umum dari partai politik tersebut. Di samping pernyataan di atas, terdapat pula pengertian partai politik yang di dalamnya lebih menekankan adanya kontrol atas jalannya roda pemerintahan yang dilakukan oleh partai politik. Sebenarnya usaha pengontrolan ini dapat dinyatakan sama atau hampir sama dengan usaha pengendalian jalannya roda pemerintahan.⁶²

Sehubungan dengan usaha pengontrolan atas jalannya roda pemerintahan yang dijalankan oleh partai politik, dua orang sarjana barat yaitu Marian D. Irish dan Elke Frank menyatakan pendapatnya bahwa “*Political party as an alignment of individual members (voters) organized to choose, influence, and control those in positions of political power (office-holders)*”. Pendapat tersebut pada intinya mengungkapkan bahwa partai politik adalah merupakan perseketuan dari individu-individu yang diorganisasikan untuk memilih, mempengaruhi, dan mengontrol jabatan-jabatan politik.⁶³

⁶¹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 161

⁶² Haryanto, *Op.Cit.*, hlm. 8

⁶³ *Ibid.*

Senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Marian D. Irish dan Elke Frank, maka J.A. Corry dan Henry J. Abraham mengungkapkan pendapatnya bahwa *“Political party is a voluntary association aiming to get control of the government by filling elective offices in the government with its members”*. Pendapat tersebut pada intinya juga mengungkapkan bahwa partai politik adalah merupakan suatu perkumpulan yang bermaksud untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan dengan cara menempatkan para anggotanya pada jabatan-jabatan pemerintahan.⁶⁴

Berdasarkan pada pernyataan-pernyataan yang telah dikemukakan oleh sarjana-sarjana terkemuka seperti di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan partai politik pada hakekatnya merupakan suatu organisasi yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai cita-cita, tujuan-tujuan, dan orientasi-orientasi yang sama, dimana organisasi ini berusaha untuk memperoleh dukungan dari rakyat dalam rangka usahanya memperoleh kekuasaan dan kemudian mengendalikan atau mengontrol jalannya roda pemerintahan, yang kesemuanya itu pada gilirannya sebagai pangkal tolak organisasi tersebut dalam usahanya merealisasikan atau melaksanakan program-programnya yang telah ditetapkan.⁶⁵

⁶⁴ Haryanto, *Op.Cit.*, hlm 8-9

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 9

4. Fungsi Partai Politik

Partai politik merupakan ciri penting dalam sebuah politik modern karena memiliki fungsi yang strategis. Para ahli telah banyak yang merumuskan fungsi-fungsi dari partai politik. Fungsi utama dari partai politik sendiri adalah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan, dan mempertahankannya. Cara partai politik untuk memperoleh kekuasaan tersebut adalah dengan cara ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, partai politik perlu melakukan tiga hal yang umumnya dilakukan oleh partai politik yaitu menyeleksi calon-calon, setelah calon-calon terpilih selanjutnya adalah melakukan kampanye, setelah kampanye dilaksanakan dan calon terpilih dalam pemilihan umum selanjutnya yang dilakukan oleh partai politik adalah melaksanakan fungsi pemerintahan (legislatif ataupun eksekutif). Secara lebih rinci Miriam Budiardjo menyebutkan bahwa fungsi partai politik adalah:⁶⁶

- a) Sarana komunikasi politik;
- b) Sarana sosialisasi politik;
- c) Rekrutmen politik;
- d) Pengatur konflik

Sedangkan dengan menurut Almond dan Powell menyebutkan ada tiga fungsi partai politik, yaitu:⁶⁷

- a) Rekrutmen politik;

⁶⁶ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 163-164

⁶⁷ *Ibid.*

- b) Sosialisasi politik;
- c) Artikulasi dan agregasi kepentingan.

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Friedrich, fungsi partai politik adalah:⁶⁸

- a) *Selecting future leader;*
- b) *Maintaning contact between the government, including the oposition;*
- c) *Representingthe various groupings in the comunity; and*
- d) *Integrating as many of the groups as possible.*

Partai yang terdapat di negara demokrasi relatif dapat menjalankan fungsinya sesuai harkatnya pada saat kelahirannya, yakni menjadi wahana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan bernegara dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan penguasa. Berikut adalah fungsi partai politik sebagai:⁶⁹

- a) Sarana komunikasi politik, proses ini dinamakan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Setelah digabungkan, pendapat dan aspirasi tadi diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang lebih teratur. Proses ini dinamakan perumusan kepentingan (*interest articulation*);
- b) Sarana sosialisasi politik, sebagai proses yang melaluinya masyarakat menyampaikan budaya politik yaitu norma-norma dan nilai-nilai, dari suatu generasi ke generasi berikutnya;

⁶⁸*Ibid*

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, Edisi Revisi, hlm. 405

- c) Sarana rekrutmen politik, fungsi ini berkaitan erat dengan masalah seleksi kepemimpinan, baik pemimpin internal partai maupun kepemimpinan nasional yang lebih luas;
- d) Sarana pengatur konflik (*Conflict Management*), fungsi ini dapat menjadikan partai politik sebagai penghubung psikologis dan organisasional antara warga negara dengan pemerintahnya.

Fungsi dari partai politik telah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, partai politik berfungsi sebagai sarana:⁷⁰

- a) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
- c) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- d) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
- e) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

⁷⁰Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

5. Tipologi Partai Politik

Tipologi partai politik selalu berkembang dan mengiringi perkembangan demokrasi dan kedewasan masyarakat dalam berpolitik. Perkembangan tersebut dapat dilihat dari segi ideologi, anggota, ataupun, aturan-aturannya. Menurut pendapat dari Hans Jurgen Puhle, faktor-faktor yang memengaruhi perkembangan model partai politik tersebut adalah:⁷¹

- a) *The electoral dimension;*
- b) *The interests of the party constituency;*
- c) *Party organization;*
- d) *The party system;*
- e) *Policy formation* (program dan ideologi); dan
- f) *Policy implementation.*

Menurut Muchamad Ali Safa'at dalam bukunya yang berjudul Pembubaran partai Politik, partai politik dibedakan berdasarkan beberapa klasifikasi, antara lain:⁷²

- a) Berdasarkan asas dan orientasinya;
- b) Berdasarkan komposisi dan fungsi anggotanya; dan
- c) Berdasarkan kemungkinan untuk memenangkan pemilu.

⁷¹Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Op.Cit*, hlm. 26

⁷² Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, RajaGrafindo Persada: Jakarta, hlm. 55-58

6. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian adalah pola perilaku dan interaksi diantara jumlah partai politik dalam suatu sistem politik. Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai, sedangkan Givani Sartori menggolongkan berdasarkan jarak ideologi antar partai yang ada.⁷³

a. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jumlah Partai Politik

Maurice Duverger menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu:

- a) Sistem partai tunggal, sistem ini mengandung dua pengertian, pertama, di dalam suatu negara memang benar-benar terdapat satu buah partai. Kedua, pada negara tersebut terdapat beberapa partai, namun hanya satu partai yang dominan, sementara partai yang lain hanya sebagai pelengkap saja. Negara yang menerapkan pola partai tunggal terdapat di beberapa negara di Afrika, Kuba, dan Cina. Sedangkan Uni Soviet ketika masih berdiri dan beberapa negara di Eropa Timur juga pernah mempraktikkan pola ini.
- b) Sistem Dwi Partai, dalam ilmu politik, sistem ini biasanya diartikan sebagai dua partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan dua posisi teratas dalam pemilihan

⁷³ Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Op.Cit*, hlm. 31-32

umum secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Negara-negara yang memakai sistem ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Filipina, dan Selandia Baru. Maurice Duverger berpendapat bahwa sistem ini adalah khas dari Anglo Saxon. Pada sistem dwi partai hanya terdapat dua partai politik, yaitu partai yang berkuasa dan partai oposisi.

- c) Sistem Multipartai, sistem ini diterapkan mengingat adanya berbagai ragam budaya politik dalam suatu negara. Berbagai ragam budaya politik tersebut mendorong golongan-golongan yang ada dalam masyarakat untuk membentuk partai politik sehingga aspirasi yang mewakili golongan mereka dapat disuarakan oleh wakilnya di parlemen. Sistem ini dipraktikan di negara Indonesia, Malaysia, Belanda, Australia, Swedia, Prancis, dan Federasi Rusia.

b. Sistem Kepartaian Berdasarkan Jarak Ideologi Antar Partai Politik

Giovani Sartori, seorang ahli dari Italia, berpendapat bahwa penggolongan partai bukan berdasarkan dari jumlah partai melainkan atas dasar jarak ideologi diantara partai yang ada. Ia menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu:⁷⁴

⁷⁴*Ibid*, hlm. 36-38

- a) Sistem kepartaian pluralisme sederhana, sistem ini memiliki kutub partai yang bipolar, tidak memiliki polaritas, dan arahnya yang sentripetal. Artinya, di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini hanya terdapat dua kutub partai yang bersaing dalam pemilihan umum, polaritas antara kedua kutub tersebut hampir tidak ada, dan arah perilaku politiknya menuju ke arah integrasi nasional. Contohnya adalah sistem dwipartai di Amerika Serikat.
- b) Sistem kepartaian pluralisme moderat, sistem ini memiliki kutub partai yang bipolar, terdiri atas tiga atau empat partai sebagai basis, dengan polaritas kecil (proses depolarisasi), dan arahnya sentripetal. Artinya di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini memiliki tiga sampai empat partai yang bersaing dalam pemilihan umum. Contohnya adalah sistem multipartai di Belanda.
- c) Sistem kepartaian pluralisme ekstrem, sistem ini memiliki kutub partai yang multipolar, dengan polaritas antar kutub yang sangat besar, dan mengalami gaya sentrifugal. Artinya di dalam sebuah negara yang menganut sistem ini terdiri atas banyak partai yang bersaing dalam pemilihan umum. Contohnya adalah komunis yang kiri, neofasis yang kanan, sosialis yang kiri-kanan, dan kristen demokrat yang kanan-tengah. Perilaku politik pada sistem ini cenderung bersifat

sentrifugal, artinya mengembangkan sistem tersendiri yang berbeda atau menjauh sistem pusat.

D. TINJAUAN UMUM TENTANG ETIKA POLITIK

1. Pengertian Etika

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai etika politik, penulis ingin membahas terlebih dahulu pengertian dari etika. Etika dalam arti yang sebenarnya yang berarti filsafat mengenai bidang moral. Etika merupakan ilmu atau refleksi sistematis mengenai pendapat-pendapat, norma-norma, dan istilah-istilah moral. Seorang ahli, Franz Magnis Suseno berpendapat dalam arti yang lebih luas, yaitu sebagai keseluruhan norma dan penilaian yang dipergunakan oleh masyarakat yang bersangkutan untuk mengetahui bagaimana manusia seharusnya menjalankan kehidupannya.⁷⁵

Robert Prihargo menjelaskan mengenai etika dan moral, dimana kedua istilah ini tidak memiliki perbedaan. Perbedaan dari kedua istilah ini hanya terletak pada linguistiknya saja. Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *ethikos* yang artinya adalah adat istiadat atau kebiasaan, sedangkan moralitas dari bahasa Latin, yang artinya juga adat istiadat atau kebiasaan. Dalam *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, AS Hornby mengartikan etika sebagai sistem dari prinsip-prinsip moral atau aturan-aturan perilaku. Sedangkan moral yaitu prinsip-prinsip yang berkaitan

⁷⁵ Hiro Tugiman, *Etika Rambu-Rambu Kehidupan*, Kanisius: Yogyakarta, 2012, hlm.

dengan perbuatan baik dan buruk. Definisi yang lebih jelas dikemukakan oleh Curtin, yaitu etika merupakan suatu disiplin yang diawali dengan mengidentifikasi, mengorganisasi, menganalisis, dan memutuskan perilaku manusia dengan menerapkan prinsip-prinsip untuk mendeterminasi perilaku yang baik terhadap suatu situasi yang dihadapi. Etika dan moral merupakan sumber dalam merumuskan standar dan prinsip-prinsip yang menjadi penuntun dalam berperilaku serta membuat profesi yang mendasari prinsip-prinsip suatu profesi dan tercermin dalam standar praktik profesi.⁷⁶

2. Moral dan Etika Elite Politik

Adapun penjelasan mengenai moral dan etika elite politik yang dibagi dalam berbagai bidang, yaitu:

a. Bidang Ideologi

- 1) Rendahnya kesadaran pemahaman, penghayatan, dan pengamalan Pancasila;
- 2) Menyangsikan kebenaran Pancasila; dan
- 3) Memasukkan piagam Jakarta dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa.⁷⁷

b. Bidang Politik

- 1) Kebebasan tanpa batas;
- 2) Ketidakadilan;
- 3) Elite politik mementingkan diri dan kelompoknya;

⁷⁶*Ibid*, hlm. 84-85

⁷⁷ Nanat Fatah Natsir, *Moral dan Etika Elite Politik*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2010, hlm. 23-25

- 4) *Money politic*;
- 5) Tidak memahami etika bernegara; dan
- 6) Kekurangpahaman etika berdemokrasi.⁷⁸

c. Bidang Ekonomi

- 1) Kondisi ekonomi terpuruk;
- 2) Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) semakin berkembang;
dan
- 3) Tidak ada kejelasan penegakan hukum dalam ekonomi.⁷⁹

d. Bidang Sosial Budaya

- 1) Lemahnya pemahaman dan pengamalan ajaran agama;
- 2) Primordialisme sempit;
- 3) Kurang memerhatikan *character building*; dan
- 4) Kualitas sumber daya manusia (SDM) menurun.⁸⁰

e. Bidang HANKAM

- 1) TNI lemah;
- 2) Kesadaran bela negara; dan
- 3) Terorisme.⁸¹

3. Hubungan Moral dan Etika Elite Politik dengan Krisis Kepercayaan

Krisis kepercayaan adalah keadaan dimana menurunnya kepercayaan terhadap elite politik atau lembaga negara yang

⁷⁸*Ibid*, hlm. 25-28

⁷⁹*Ibid*, hlm. 29-31

⁸⁰*Ibid*, hlm. 31-33

⁸¹*Ibid*, hlm. 34-35

disebabkan terjadinya krisis nasional, yaitu kondisi dimana ketika seluruh masyarakat bangsa ini mengalami kesulitan dalam berbagai aspek kehidupan bangsa sedemikian rupa parahnya. Kondisi seperti ini memerlukan perhatian dari seluruh segenap bangsa untuk bersama-sama dalam mengesampingkan kepentingan perorangan dan kelompoknya dan mengedepankan kepentingan seluruh bangsa untuk mengatasi kesulitan hidup. Krisis nasional yang dimaksud mencakup berbagai aspek, yaitu aspek politik, ekonomi, hukum, sosia budaya, dan hankam bahkan termasuk moral dan etika bangsa.⁸²

Krisis kepercayaan muncul sebagai akumulasi krisis yang dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, dan hankam. Hal inilah yang menyebabkan rakyat untuk tidak mempercayai siapa pun, termasuk elite politik, karena rakyat menganggap jika elite politik yang ada pada saat ini tidak membantu untuk memecahkan permasalahan dalam kehidupan yang sedang dihadapi rakyat. Salah satu faktornya adalah faktor rendahnya kualitas moral dan etika elite politik, baik yang berada di suprastruktur, infrastruktur, maupun substruktur.⁸³

Implikasi dari krisis kepercayaan adalah semakin hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap elite politiknya, maka akan semakin

⁸²*Ibid*, hlm. 36

⁸³*Ibid*, hlm. 39

mendorong terganggunya stabilitas sosial budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁸⁴

4. Permasalahan yang Dihadapi

Proses dalam pengembangan moral dan etika elite politik tentu saja akan mengalami berbagai macam permasalahan yang dihadapi, berbagai permasalahan yang akan dihadapi yaitu:⁸⁵

- a. Lemahnya pemahaman dan pengamalan ajaran agama;
- b. Kekurangpahaman etika berdemokrasi;
- c. Rendahnya wawasan kebangsaan;
- d. Rendahnya kualitas SDM;
- e. Kurangnya keteladanan;
- f. Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); dan
- g. Lemahnya penegakan hukum.

5. Moral dan Etika Politik yang Diharapkan

a. Moral Kepemimpinan Nasional

- 1) Moral ketakwaan dalam dimensi vertikal dan dimensi horizontal;
- 2) Moral kemanusiaan;
- 3) Moral kebersamaan dan kebangsaan;
- 4) Moral kerakyatan; dan
- 5) Moral keadilan.⁸⁶

⁸⁴*Ibid*, hlm. 41

⁸⁵*Ibid*, hlm. 41-44

⁸⁶*Ibid*, hlm. 63-65

b. Etika Kepemimpinan Nasional

- 1) Etika keorganisasian;
- 2) Etika kelembagaan;
- 3) Etika kekuasaan;
- 4) Etika kebijaksanaan⁸⁷

Keempat jenis etika kepemimpinan nasional yang sudah diuraikan tersebut haruslah menyatu dalam praktik kepemimpinan dari segenap komponen bangsa baik dalam tatanan hierarkial maupun dalam tatanan horizontal. Dengan demikian, akan terwujudnya suatu kondisi dengan adanya kepercayaan dari masyarakat terhadap pemimpinnya, sehingga akan terciptanya pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*).⁸⁸

E. TINJAUAN UMUM TENTANG ILMU POLITIK ISLAM (SIYASAH)

1. Definisi Politik Islam (Siyasah)

Dalam khazanah Islam, politik atau *politic* dalam bahasa Inggris diambil dari kata serapan bahasa Arab yaitu *siyasah*, secara etimologis memiliki arti mengatur atau melakukan sesuatu yang mendatangkan kebaikan. Kata *as-Siyasah* menurut bahasa tidak hanya terbatas pada urusan negara atau pemerintahan saja, melainkan cakupannya lebih luas, yakni melaksanakan segala sesuatu yang dapat mendatangkan kebaikan dan mencegah kerusakan. Sedangkan secara terminologis, kata *siyasah* digunakan para sarjana hukum dan politik Islam pada

⁸⁷*Ibid*, hlm. 66-67

⁸⁸*Ibid*, hlm. 68

karya-karya mereka dalam beberapa makna, yaitu pertama, hukum-hukum *syara'*. Kedua, pada sesuatu yang dilakukan oleh pemimpin negara yang berupa *ijtihad*. Makna *siyasah* dalam terminologi politik Islam modern menurut Muhammad al-Barhawi mengutip dari Marcel Brilyu adalah pengetahuan tentang ilmu yang berkaitan dengan hukum dan peraturan *daulah* (negara) serta hubungannya dengan dunia luar (politik luar negeri). Sedangkan Ahmad 'Atiyatullah menjelaskan bahwa *as-Siyasah* adalah ilmu negara tentang negara yang meliputi kajian akan aturan-aturan negara, undang-undang dasar, aturan hukum, serta aturan sumber hukum.⁸⁹

2. Ideologi Politik Islam

Ideologi secara prinsip merupakan perangkat atau ajaran atau gagasan yang di dalamnya adalah kumpulan nilai dari suatu sistem berkaitan dengan masalah keduniaan yang disusun dalam satu aturan, sebagai pedoman kenegaraan atau politik. Oleh sebab itu, berijtihad menggunakan akal yang berbasis dua keutamaan itu sangat penting untuk merumuskan ideologi sebagai sistem nilai dan pedoman dalam mengatur kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan maupun politik. Kewajiban seorang muslim yang sadar dalam memahami tujuan perjuangan, hakikat manusia ketika diturunkan ke muka bumi. Ideologi pada dasarnya memberikan arah dan tujuan suatu perjuangan serta prinsip dan sistem yang akan dikembangkan. Karena Al-Qur'an

⁸⁹ Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik Perspektif Barat dan Islam*, Rajawali Pers: Jakarta, 2017, hlm. 4

dan as-Su'ah merupakan sebagai petunjuk, setiap muslim memungkinkan untuk membuka ruang merumuskan ideologinya yang sesuai dengan nilai-nilai Islam.⁹⁰

3. Partai Politik dalam Islam

Istilah partai politik dalam Islam baru dikenal pada masa modern ini, yakni ketika Muslim bersentuhan dengan sistem demokrasi. Sebelum ada partai politik, dalam dunia Islam sudah ada terlebih dahulu lembaga politik bernama *Ahl Al-Hall Wa Al 'Aqd*. Lembaga ini berisi orang-orang yang berilmu, berintegritas, dan punya otoritas dalam pengambilan keputusan politik di lingkungan pemerintahan. Menurut Al-Mawardi, tugas utama lembaga ini adalah untuk meneliti dan menguji calon-calon pemimpin yang diajukan. Lembaga tersebut dibentuk pada masa akhir pemerintahan Umar bin Khattab. Pada era dinasti Umayyah dan Abbassiyah lembaga ini sudah hilang karena corak pemerintahan berubah menjadi kerajaan.⁹¹

Pengertian dari partai politik Islam menurut Hatamar Rasyid adalah suatu kelompok orang-orang Islam yang terorganisir dalam suatu wadah organisasi yang meletakkan Islam (Qur'an dan Hadits) sebagai dasar dan garis perjuangannya untuk menyampaikan aspirasi, maupun ide dan cita-cita umat Islam dalam suatu negara.⁹²

⁹⁰*Ibid*, hlm. 142

⁹¹*Ibid*, hlm. 158

⁹²*Ibid*, hlm. 159

4. Pemilu dalam Sistem Politik Islam

Jika ditelusuri dalam sejarah peradaban dan politik Islam sejak masa Nabi Muhammad SAW hingga abad pre-modern dan modern hingga kontemporer ditemukan sejumlah fakta politik yang menggambarkan model pemilihan umum menurut Islam tersebut. Peristiwa-peristiwa yang menggambarkan adanya pemilihan saat itu adalah sebagai berikut:⁹³

- a. *Bai'at al-Nuqaba'* (wakil-wakil suku), yaitu ketika kaum Anshor *mimba'at* (memilih secara langsung) kepada Nabi Muhammad SAW di *'Aqabah*. Nabi Muhammad SAW bersabda pada saat itu: “pilihlah untukku dari kalian dua belas (12) orang wakil yang akan menunaikan apa-apa yang dibutuhkan oleh kaum mereka”.
- b. *Bai'at* (janji setia) secara umum yang terjadi pada masing-masing dari khalifah Rasyidin yang terpilih. Mereka dipilih oleh wakil-wakil dari umat karena ketokohan mereka dan ini mirip dengan sistem representatif pada pemilihan pemimpin di era modern. Mereka dipilih oleh perwakilan umat yang terpilih yang bertugas memilih pemimpin (memilih khalifah) yaitu oleh *ahlul halli wa al-Aqdi* (mereka yang memiliki otoritas dan kapabilitas).

Sistem pemilihan umum di dunia Islam baru menemukan pola yang lebih modern setelah berbagai negara Islam bersentuhan langsung maupun tidak langsung dengan sistem demokrasi yang pada awalnya

⁹³ *Ibid*, hlm. 166

telah disebarkan oleh Napoleon Bonaparte di Mesir. Pada awal abad ke-20 semakin banyak negara Islam yang awalnya berbentuk kerajaan Islam, atau dinasti Islam setelah memerdekakan diri dari cengkeraman kolonialis Eropa, negara-negara Islam itu banyak yang memilih menjadi sistem negara nasional (*national state*) dan perlahan-lahan sistem pemilihan model demokrasi merambah masuk ke dalam dunia Islam, termasuk sistem pemilihan umum.⁹⁴

5. Konsepsi Kepemimpinan dalam Islam

Konsepsi Kepemimpinan Islam Menurut Q.S An-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤْتُوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Penjelasan dari ayat tersebut adalah amanat merupakan sesuatu yang dipercayakan termasuk yang ada di dalamnya adalah segala apa yang dipercayakan kepada seseorang, baik itu harta maupun ilmu pengetahuan dan sebagainya. Imam Ghazali menerangkan amanat terbagi menjadi lima, yaitu:⁹⁵

- a. amanat ilmu;
- b. amanat kehakiman peradilan, haruslah menghukum dengan adil;

⁹⁴Loc.Cit, hlm. 166

⁹⁵ Abdul Halim Hasan, *Tahsir Al-Ahkam*, Jakarta: Kencana, 2011, cetakan ke 2, hlm 282-283

- c. amanat Tuhan kepada hambanya, seperti tubuh, panca indera, akal, dan agama. Semua itu merupakan bentuk amanat Allah kepada manusia yang harus dipelihara sebaik-baiknya;
- d. amanat manusia terhadap sesama manusia, amanat tersebut baik berupa harta maupun rahasia yang dipercayakan kepada sesama manusia. Menurut keterangan Al-Razi, keadilan dari pihak pemerintah merupakan salah satu bentuk amanat yang mesti dipelihara sebaik-baiknya;
- e. amanat manusia terhadap diri sendiri, menurut Al-Razi bentuk amanatnya adalah mengutamakan kebaikan bagi dirinya dan menjaga dirinya sendiri.

Dalam hadits al-Hasan dari Samurah, Rasulullah SAW bersabda:

أَدِ الْأَمَانَةَ إِلَى مَنْ أَعْتَمَنَكَ وَلَا تَخُنْ مِنْ خَانَكَ

“Tunaikanlah amanah kepada yang memberikan amanah dan jangan khianati orang yang berkhianat kepadamu”

Amanah yang dimaksud mencakup seluruh amanah yang wajib bagi manusia, yaitu berupa hak-hak Allah terhadap hambanya, seperti shalat, puasa, zakat, kafarat, dan lainnya. Serta amanah yang berupa hak-hak sebagian hamba dengan hamba yang lainnya, seperti titipan. Itulah yang diperintahkan oleh Allah untuk ditunaikan. Barang siapa yang tidak melakukannya di dunia maka akan diminta

pertanggungjawaban ketika di hari kiamat nanti, seperti dalam hadits:⁹⁶

لَتُؤَدَّنَ الْحَقُوقُ إِلَى أَهْلِهَا حَتَّى يَقْتَصَّ لِلشَّاةِ الْجَمَاءِ مِنَ الْقَرْنَاءِ

“Sungguh, kamu akan tunaikan hak kepada ahlinya, hingga akan diqishas untuk (pembalasan) seekor kambing yang tidak bertanduk terhadap kambing yang bertanduk”

⁹⁶Abdullah bin Muhammad, *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsir*, hlm. 426-427

BAB III
URGENSI PELARANGAN RANGKAP JABATAN
MENTERI DI PARTAI POLITIK

B. Urgensi Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik

Secara konstitusional, saat ini Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial. Dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan tentang Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.⁹⁷ Dapat diartikan bahwa Menteri bertugas membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, diplomatik, dan militer. Menteri mempunyai peran yang sangat penting dalam melaksanakan tugasnya untuk membantu presiden hingga tidak dimungkinkan untuk merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik.

Namun, hal ini berbeda pada masa sekarang yang dimana keberadaan partai politik yang ada pada zaman kemerdekaan adalah bagian dari kendaraan perjuangan kemerdekaan Indonesia sebagai alat pendidikan politik, mobilisasi massa, dan perlawanan terhadap kolonialisme. Pada saat itu kita mengenal Partai Komunis Indonesia, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Nasional Indonesia, dan Partai

⁹⁷ Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia yang mengkreasi partai politik dan digunakan sebagai alat perjuangan bangsa dalam kemerdekaan seluruh rakyat Indonesia.⁹⁸

Pada saat ini banyak pandangan kritis dan skeptis terhadap keberadaan partai politik. Pandangan yang paling serius terhadap partai politik diantaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih sebagai kendaraan politik bagi sekelompok elit yang berkuasa untuk mencapai kekuasaannya sendiri. Partai politik sendiri berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang untuk memenangkan suara rakyat yang mudah untuk dikelabui, untuk memaksakan kebijakan-kebijakan publik tertentu *at the expense of the general will* atau kepentingan umum.⁹⁹

Rangkap jabatan antara pejabat negara dan pimpinan partai politik sebenarnya sudah lama dikeluhkan. Rangkap jabatan jika dilihat dari perspektif apapun, seperti etika, manajemen, sosial, politik, ekonomi, dan agama adalah kurang patut. Selain tidak etis dan kurang patut, rangkap jabatan sendiri dapat menimbulkan titik rawan, seperti dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*), rawan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan rawan terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

⁹⁸ Munafrizal Manan, "Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 4, Vol. 9, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012, hlm.507, dalam Jurnal Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia oleh Moza Dela Fudika, JOM Fakultas Hukum Volume III nomor 1, Februari 2016, diambil tanggal 4 September 2018 pukul 10.27

⁹⁹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2010, hlm. 401

Menurut Miftah Thoha, penggunaan fasilitas negara tidak mungkin dapat dihindarkan oleh pejabat yang melakukan rangkap jabatan, baik besar maupun kecil. Ketika pejabat tersebut melakukan tugas aktivitas akan sulit dibedakan apakah pejabat tersebut melaksanakan tugas negara atau tugas dari partainya.¹⁰⁰

Urgensi dari pelarangan rangkap jabatan menteri di partai politik adalah pertama, agar kinerja Menteri fokus dalam kepentingan bangsa dan negara. Kedua, untuk menghindari penggunaan fasilitas negara bagi kepentingan politik tertentu. Ketiga, untuk menghindari supaya Menteri tidak dijadikan mesin penarik uang (*Automatic Teller Machine*) oleh partai politik. Keempat, konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang kemudian dapat menimbulkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Pada sistem hukum administrasi dan sistem hukum pidana di Indonesia, konsep kepentingan memang belum kuat. Kajian mengenai konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan dampaknya terhadap tindak pidana korupsi masih sangat minim. Padahal berdasarkan undang-undang nomor 7 tahun 2006, Indonesia telah meratifikasi *United Nation Convention Anti-Corruption* (UNCAC) yang pada pasal 12 dijelaskan tentang penanganan konflik kepentingan sebagai langkah pemberantasan korupsi.¹⁰¹

¹⁰⁰ Miftah Thoha, "Deparpolisasi Pemerintah," opini *Harian Kompas* edisi Kamis (16/4/2015) terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/04/16/15050081/Deparpolisasi.Pemerintah> diakses terakhir tanggal 4 September 2018 pukul 10.50

¹⁰¹ Lihat *United Nation Convention Anti-Corruption article 12 Private Sector*

Konflik kepentingan (*conflict of interest*) sendiri dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Ayat (14) dijelaskan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.¹⁰²

Menurut May Lim Charity yang mengutip dari buku ‘Konflik Kepentingan’, konflik kepentingan (*conflict of interest*) adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja seharusnya.¹⁰³

Salah satu bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi dan dialami oleh Penyelenggara Negara adalah rangkap jabatan di beberapa lembaga/ instansi/ perusahaan, sehingga sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang jabatan (*abuse of power*) dengan memanfaatkan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya. Penyalahgunaan wewenang jabatan (*abuse of power*) dalam

¹⁰² Lihat Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

¹⁰³ May Lim Charity, “Jurnal Legislasi Indonesia: Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Edisi No. 1, Vol. 13, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Ham, 2016, hlm. 5-6

konsep pidana menurut Undang-undang Tindak Pidana Korupsi adalah:¹⁰⁴

- a. melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan;
- b. memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan; dan
- c. berpotensi merugikan negara.

Pusat Penerangan Hukum Kejaksaan Agung menjelaskan arti dari penyalahgunaan wewenang menurut Undang-undang Tindak Pidana Korupsi, yaitu:¹⁰⁵

- a. melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan;
- b. memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan;
- c. berpotensi merugikan negara.

Konsep penyalahgunaan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara, adalah:

- a. *detournement de pouvoir* atau melampaui batas kekuasaan;
- b. *abuse de droit* atau sewenang-wenang.

Dalam Undang-Undang Hukum Administrasi Negara tidak dirumuskan dengan jelas tentang pengertian dari larangan penyalahgunaan wewenang (*verbod van detournement de pouvoir*), pada pasal 17 ayat (1) dengan tegas melarang Badan dan/atau Pejabat

¹⁰⁴ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi> , diakses terakhir tanggal 5 September 2018, pukul 15.02 WIB

¹⁰⁵ www.kejaksaan.go.id/uplimg/Peran%20PNS%20dalam%20membangun%20budaya.ppt , diakses terakhir tanggal 5 September 2018, pukul 15.08 WIB

Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.¹⁰⁶ Dalam pasal 17 ayat (2) dijelaskan tentang ruang lingkup dari penyalahgunaan wewenang, yaitu:¹⁰⁷

- a. larangan melampaui Wewenang;
- b. larangan mencampuradukkan Wewenang dan/atau;
- c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Menurut S.F Marbun, Pejabat Pemerintahan dapat dikatakan melampaui wewenang apabila mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan dengan:¹⁰⁸

- a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
- b. melampaui batas wilayah berlakunya wewenang; dan/atau
- c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menteri yang merangkap jabatan di suatu partai politik tentu saja akan menyebabkan timbulnya berbagai kepentingan sehingga tidak fokus dan dikhawatirkan akan berdampak pada kinerja kementerian. Sehingga, pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik sangatlah penting untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan seperti yang telah disebutkan penulis pada pembahasan di atas. Pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik juga bertujuan supaya para Menteri dapat meningkatkan kinerjanya membantu Presiden dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu,

¹⁰⁶ Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁰⁷ Lihat Pasal 17 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

¹⁰⁸ S.F Marbun, *Op.Cit*, hlm. 136

pelarangan tersebut juga merupakan salah satu cara dalam membuat dan memperbaiki wajah politik dan demokrasi di negeri ini menjadi lebih baik.¹⁰⁹

Agar sistem pemerintahan presidensial dapat berjalan dengan efisien dan efektif serta pelayanan publik dapat berjalan maksimal, Menteri harus lebih fokus kepada pokok, fungsi, dan tanggung jawabnya, maka dari itu menurut Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris, dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD.

Adapun pada saat ini Menteri yang merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik di era masa pemerintahan Presiden Joko Widodo adalah Airlangga Hartarto yang menjabat sebagai Menteri Perindustrian sekaligus menjabat sebagai Ketua Partai Golongan Karya. Presiden Joko Widodo juga melantik Idrus Marham menjadi Menteri Sosial yang sekaligus merangkap sebagai Sekretaris Jenderal Partai Golongan Karya kemudian beralih menjadi Ketua Korbid Kelembagaan Eksekutif Legislatif Partai Golkar. Padahal sejak awal kepemimpinan, Presiden Joko Widodo melarang Menterinya rangkap jabatan. Larangan tersebutlah yang mendorong Wiranto yang dilantik sebagai Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan pada Juli

¹⁰⁹ <https://www.kompasiana.com/allanfgwardhana/54f5d16aa33311494f8b460c/larangan-menteri-rangkap-jabatan> , diakses terakhir tanggal 8 September 2018, pukul 21.12 WIB

2016 kemudian mundur dari jabatannya sebagai Ketua Umum Partai Hanura. Adapun Lukman Hakim Saifuddin yang menjadi Menteri Agama sejak awal pembentukan kabinet telah mengundurkan diri dari jabatan Wakil Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan.¹¹⁰ Rangkap jabatan dapat menimbulkan adanya penyalahgunaan wewenang, sebagai contoh adalah Idrus Marham yang menjabat sebagai Menteri Sosial dan mantan Sekretaris Jenderal Partai Golongan Karya (Golkar) yang saat ini terjerat kasus dugaan kasus suap PLTU Riau.¹¹¹

Pada tahun politik saat ini (2018), akan sangat berbahaya jika Menteri yang masih menjabat dan merangkap jabatan di partai politik diajukan oleh partainya dalam pemilihan umum dan menjadi calon legislatif, dikhawatirkan akan timbul konflik kepentingan (*conflict of interest*). Adapun Menteri yang menjadi Calon Legislatif untuk pemilihan umum 2019 seperti Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Puan Maharani yang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasonna Laoly yang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Menteri Agama, Lukman Hakim Syaifuddin yang berasal dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP), serta Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

¹¹⁰ <https://fokus.tempo.co/read/1053823/tahun-politik-jokowi-ijinkan-menteri-rangkap-jabatan-di-partai> , diakses terakhir tanggal 10 September 2018, pukul 17:24 WIB

¹¹¹ https://www.liputan6.com/news/read/3633465/idrus-marham-dan-jerat-kpk-untuk-golkar-di-pltu-riau?HouseAds&campaign=Rajut_News_STS1 , diakses terakhir tanggal 10 September, pukul 17:58 WIB

Birokrasi, Asman Abnur yang berasal dari Partai Amanat Nasional (PAN). Bisa saja Menteri-menteri tersebut menyalahgunakan kekuasaannya untuk kepentingan kampanye, seperti menggunakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk membiayai kampanye dari calon legislatif tersebut. Tentu saja hal tersebut akan menimbulkan kerugian besar bagi negara.

Selain itu, Menteri atau pejabat negara yang pernah terjerat kasus korupsi yang tetap mendaftarkan diri sebagai calon legislatif untuk pemilu 2019, juga akan mengganggu kinerja pada sistem pemerintahan sehingga tidak maksimal. Komisi Pemilihan Umum (KPU) pun melarang mantan narapidana kasus korupsi untuk menjadi calon legislatif. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 20 Tahun 2018 juga didukung oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), alasannya adalah supaya calon legislatif memiliki kredibilitas yang baik.¹¹²

C. Bentuk Pelarangan Rangkap Jabatan Menteri di Partai Politik

Peraturan mengenai pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik memang tidak dirumuskan secara jelas, tetapi dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dengan tegas melarang menteri untuk merangkap jabatan. Ketidakjelasan perumusan tentang Menteri merangkap jabatan di partai politik sendiri

¹¹² <https://www.liputan6.com/news/read/3594758/ini-3-mantan-napi-korupsi-yang-tetap-nyaleg-di-pileg-2019> , diakses terakhir tanggal 10 September 2018, pukul 18:05 WIB

menimbulkan misinterpretasi. Namun jika Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, dapat dilihat bahwa kedua peraturan tersebut saling berkaitan.

1. Larangan Rangkap Jabatan Menteri dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Menurut Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008, bab V Pasal 23 huruf (a) sampai dengan huruf (c), menteri dilarang rangkap jabatan sebagai:

- a. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dari penjelasan pasal 23 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, telah dijelaskan bahwa seseorang yang diangkat menjadi menteri tidak diperbolehkan untuk melakukan rangkap jabatan, baik merangkap sebagai pejabat negara lainnya, komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau swasta, dan pimpinan organisasi yang dibiayai anggaran pendapatan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan belanja daerah. Namun,

penjelasan dari pasal tersebut masih menimbulkan misinterpretasi, karena belum menjawab pertanyaan apakah Menteri yang merangkap jabatan di partai politik dilarang atau tidak.

2. Larangan Terhadap Rangkap Jabatan Anggota Partai Politik Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, pada Bab XVI Pasal 40 ayat (1) sampai dengan ayat (5), bahwa:

- 1) Partai politik dilarang menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan:
 - a) bendera atau lambang negara Republik Indonesia;
 - b) lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah;
 - c) nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional;
 - d) nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang;
 - e) nama atau gambar seseorang; atau
 - f) yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar Partai Politik lain.
- 2) Partai Politik dilarang:

- a) Melakukan kegiatan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan; atau
 - b) Melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Partai Politik dilarang:
- a) menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apa pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
 - b) menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas;
 - c) menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
 - d) meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya; atau
 - e) menggunakan fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sebagai sumber pendanaan Partai Politik.
- 4) Partai Politik dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.

5) Partai Politik dilarang menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme.

Menurut penjelasan pada pasal 40 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 di atas, telah dijelaskan tentang berbagai larangan dalam partai politik, tetapi tidak ada satu ayat pun yang menjelaskan mengenai larangan rangkap jabatan. Adapun pembahasan mengenai rangkap jabatan dijelaskan pada Pasal 2 ayat (1b) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yakni:

“Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.”

Pada Pasal tersebut juga tidak dijelaskan secara jelas mengenai konsep larangan rangkap jabatan pengurus partai politik dengan merangkap jabatan sebagai pejabat negara.

Meskipun masih menimbulkan misinterpretasi dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, rangkap jabatan yang dilakukan Menteri juga bertentangan dengan legitimasi etis yang mempersoalkan keabsahan wewenang kekuasaan politik dari segi norma-norma moral.¹¹³ Merupakan tugas dari etika untuk mempertanyakan keabsahan pandangan-pandangan dan norma-norma moral yang *de facto* ditemukan dari prinsip-prinsip. Etika memang

¹¹³ Franz Magnis Suseno, *Op.Cit*, hlm. 60

tidak dapat mendasarkan diri pada pandangan-pandangan moral yang *de facto* dianut dalam suatu masyarakat, melainkan sebaliknya bertugas untuk mempertanyakan secara kritis. Kesimpulan yang lebih kongkret adalah, dukungan mayoritas bagi kebijaksanaan kekuasaan politik belum menjamin harkat moral kebijaksanaan itu.¹¹⁴

¹¹⁴*Ibid*, hlm. 65-66

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Secara konstitusional, Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial yang dimana dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan jika Presiden dalam melakukan penyelenggaraan negara dibantu oleh Menteri-menteri negara. Menteri bertugas membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan di berbagai bidang, yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif, diplomatik, dan militer. Banyaknya tugas Menteri tersebut membuat tidak dimungkinkannya untuk merangkap jabatan lain, karena diharapkan Menteri dapat bertugas fokus pada kinerjanya dalam melakukan tugasnya dengan maksimal. Urgensi dari pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik merupakan salah satu cara untuk memperbaiki dan membuat wajah politik dan demokrasi di negeri ini menjadi lebih baik. Selain itu untuk menghindari Menteri dalam melakukan penyalahgunaan wewenang jabatan (*abuse of power*) dan timbulnya konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang dapat menimbulkan banyaknya dampak negatif di berbagai pihak.
2. Secara normatif, bentuk pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak ada satupun batang tubuh atau pasal-pasal

yang mengatur dengan jelas konsep pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik. Dalam bab V Pasal 23 huruf (c) hanya dijelaskan bahwa Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Pasal tersebut tentu saja masih menimbulkan misinterpretasi. Oleh karena itu Menteri tidak boleh merangkap jabatan sebagai pengurus partai politik, terutama partai politik yang dibiayai oleh APBN dan APBD. Larangan rangkap jabatan Menteri di partai politik dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik juga tidak ada pengaturan yang secara khusus mengatur tentang pelarangan rangkap jabatan pengurus partai politik sebagai pejabat negara. Sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1b) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik hanya menjelaskan jika pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain. Dalam perundang-undangan tersebut juga tidak dijelaskan konsep rangkap jabatan secara jelas.

Banyak tokoh yang berpendapat bahwa tindakan rangkap jabatan tersebut memang tidak melanggar hukum tetapi lebih merupakan pelanggaran terhadap moral dan etika karena dapat menimbulkan berbagai dampak negatif sehingga ada kemungkinan jika Menteri mempunyai motif kepentingan dalam melaksanakan jabatannya

sehingga tidak maksimal dalam melakukan tugasnya dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu rangkap jabatan harus dilarang dan diatur dengan konsep yang jelas dalam peraturan perundang-undangan.

B. SARAN

1. Dalam hal pelarangan rangkap jabatan Menteri di partai politik, supaya kedepannya diatur dan dijelaskan secara eksplisit ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan, supaya tidak terjadi penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan dan dapat meningkatkan kinerja Menteri secara maksimal.
2. Diperlukan perbaikan atau pembaharuan terhadap Undang-undang Kementerian Negara supaya membahas lebih rinci tentang larangan rangkap jabatan Menteri di Partai Politik dan juga perbaikan dari keberadaan partai politik supaya eksistensi partai tidak hanya terlihat saat pemilu saja, namun juga sebagai wadah aspirasi masyarakat yang tidak mengutamakan kepentingan kelompok.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta Timur: Ghalia Indonesia, 1983.
- Abdul Halim Hasan, *Tahsir Al-Ahkam*, cetakan ke 2, Jakarta: Kencana, 2011.
- Abdullah bin Muhammad, *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsir*, tanpa tahun.
- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Buku Kompas: Jakarta, 2009.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas: Surabaya, 1998.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia: Jakarta, 1988.
- Harun Alrasyid, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo: Jakarta, 2010.
- Hatamar Rasyid, *Pengantar Ilmu Politik Perspektif Barat dan Islam*, Rajawali Pers: Jakarta, 2017.
- Haryanto, *Partai Politik Suatu Tinjauan Umum*, Liberty: Yogyakarta, 1984.
- Hendarmin Danadireksa, *Arsitektur Negara Demokratik*, Fokusmedia: Jakarta, 2007.
- _____, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media: Jakarta, 2007.
- Hiro Tugiman, *Etika Rambu-Rambu Kehidupan*, Kanisius: Yogyakarta, 2012.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras: Yogyakarta, 2011.
- Inu Kencana Syafii, *Sistem Politik Indonesia*, Refika Aditama: Bandung, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP: Jakarta, 2000.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2010.
- Labolo Muhadam dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Rajawali Press: Jakarta, 2015.

- Maurice Duverger, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, Judul Asli: *Party Politics and Pressure Groups A Comparative Introduction*, Penerjemah: Laila Hasyim, Bina Aksara: Yogyakarta, 1984
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008
- Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2007
- Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti: Jakarta, 1981
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press: Yogyakarta, 2000
- M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1978
- Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Pers: Jakarta, 2011
- Nanat Fatah Natsir, *Moral dan Etika Elite Politik*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2010
- Radis Bastian, *Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, Yogyakarta: IRCiSoD, 2015
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Yogyakarta: Grasindo 2005
- Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintahan, dan Ketatanegaraan*, Jogja Great Publisher: Yogyakarta, 2009
- Robert J. Jackson, Doreen Jackson, *A Comparative Introduction to Political Science*, Prentic Hall, Inc: New Jersey , 1997
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dala, Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindi Persaja: Jakarta, 2010
- Soehino, *Hukum Tata Negara dan Sistem Pemerintahan Negara*, Liberty: Yogyakarta, 1993
- Soltau, *Pengantar Ilmu Politik*, Ari Study Club: Jakarta, 1971
- S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, FH UII Press: Yogyakarta, 2012

Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia: Jakarta Timur, 1984

Pamudji, MPA, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara: Jakarta, 1985

Jurnal

Choky Risda Ramadhan Dkk, *Panduan Investigasi Pejabat Publik Untuk Masyarakat, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia*, FH UI: Depok, 2013

Lita Mewengkang dkk., “Peranan Kepemimpinan Perempuan Dalam Jabatan Publik (Studi Pada Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Minahasa Selatan)”, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/73950-ID-peranan-kepemimpinan-perempuan-dalam-jab.pdf>

Moza Dela Fudika, *Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, JOM Fakultas Hukum Volume III nomor 1, Februari 2016

May Lim Charity, *Jurnal Legislasi Indonesia: Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi No. 1, Vol. 13, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Ham, 2016,

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)

Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

United Nation Convention Anti-Corruption article 12 Private Sector

Surat Edaran BAKN No. 03/SE/1976

Data Elektronik

Miftah Thoha, “Deparpolisasi Pemerintah,” opini *Harian Kompas* edisi Kamis (16/4/2015) terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/04/16/15050081/Deparpolisasi.Pemerintah> diakses terakhir tanggal 4 September 2018 pukul 10.50

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi> , diakses terakhir tanggal 5 September 2018, pukul 15.02 WIB

<https://www.kompasiana.com/allanfgwardhana/54f5d16aa33311494f8b460c/larangan-menteri-rangkap-jabatan> , diakses terakhir tanggal 8 September 2018, pukul 21.12 WIB

<https://fokus.tempo.co/read/1053823/tahun-politik-jokowi-ijinkan-menteri-rangkap-jabatan-di-partai> , diakses terakhir tanggal 10 September 2018, pukul 17:24 WIB

https://www.liputan6.com/news/read/3633465/idrus-marham-dan-jerat-kpk-untuk-golkar-di-pltu-riau?HouseAds&campaign=Rajut_News_STS1 , diakses terakhir tanggal 10 September, pukul 17:58 WIB

<https://www.liputan6.com/news/read/3594758/ini-3-mantan-napi-korupsi-yang-tetap-nyaleg-di-pileg-2019> , diakses terakhir tanggal 10 September 2018, pukul 18:05 WIB

www.kejaksaan.go.id/uplimg/Peran%20PNS%20dalam%20membangun%20budaya.ppt , diakses terakhir tanggal 5 September 2018, pukul 15.08 WIB