



KEDUDUKAN WAKIL MENTERI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

THE POSITION OF THE VICE MINISTER IN THE INDONESIAN CONSTITUTIONAL SYSTEM

Reza Kausar

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh 23111
e-mail : rezakausar023@gmail.com

M. Gaussyah

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, Banda Aceh 23111
e-mail : mgaussyah1974@unsyiah.ac.id

Abstrak- Pengaturan tentang kedudukan suatu lembaga negara yang diatur oleh undang-undang haruslah bersumber dari UUD 1945 dan norma yang terkandung didalamnya haruslah jelas. Berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang kedudukannya rendah tidak boleh kontradiksi dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun, dalam kenyataannya pengaturan tentang Wakil Menteri yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak tertulis secara jelas kedudukan Wakil Menteri dan masih terjadinya pertentangan norma hukum. Penulisan ini bertujuan untuk menjelaskan kedudukan Wakil Menteri pada Struktur Kementerian serta Sistem Ketatanegaraan. Skripsi ini memakai metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan Wakil Menteri belum sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kemudian bertentangnya Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri dengan Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara.

Kata Kunci : Kedudukan Wakil Menteri, Sistem Ketatanegaraan, Interpretasi

Abstract - The regulation on the position of a state institution governed by Act must be derived from the 1945 Constitution and the norms contained therein must be clear. Based on the hierarchy of Acts and regulations, the lower regulations should not be contrary to the above regulations. However, in reality the regulation on The Vice Minister stipulated in Act No. 39 of 2008 on the Ministry of State is not clearly written the position of the Vice Minister and there is still a conflict of legal norms. This paper aims to explain the position of the Deputy Minister in the structure of the Ministry and the constitutional system. This thesis uses normative juridical research methods. The results of this study show that the position of Vice Minister is not in accordance with the Indonesian constitutional system. Then the contrary of Presidential Regulation No. 60 of 2012 concerning Vice Ministers with Article 10 of Act No. 39 of 2008 concerning the Ministry of State. Based on the research, the solution offered is the revision of Act No. 39 of 2008 concerning the Ministry of State by the House of Representatives of the Republic of Indonesia together with the President. Then it also needs to be revised Presidential Regulation No. 60 of 2012 concerning Vice Ministers.

Keywords : Position of Vice Minister, Constitutional System, Interpretation

PENDAHULUAN

Indonesia telah berkomitmen untuk menetapkan sistem pemerintahan Presidensial sebagai sistem pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945 menyatakan bahwa :

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar”.

Kemudian, Pasal 4 ayat (2) menyatakan :

“Dalam menjalankan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden”.

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, jelas

dinyatakan bahwa Wakil Presiden adalah pembantu Presiden. Disamping itu Menteri-Menteri Negara yang dipilih dan diberhentikan oleh Presiden juga turut membantu Presiden. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 17 UUD 1945.

Regulasi tentang Menteri Negara diatur di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Di dalam undang-undang tersebut diatur terkait fungsi, tugas, dan susunan organisasi Kementerian Negara. Seperti yang disebutkan dibawah ini: “Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara”.

Namun, didalam undang-undang tersebut tidak disebutkan mengenai fungsi serta tugas daripada Wakil Menteri. Didalam undang-undang tersebut hanya menyebutkan bahwa Presiden boleh menunjuk Wakil Menteri yang selanjutnya disebut sebagai Wamen. Sebagaimana tertera pada Pasal 10 Undang-Undang Kementrian Negara, yang menyatakan sebagai berikut : “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.

Kemudian, posisi Wakil Menteri secara struktural, selain tidak disebutkan didalam UUD 1945, juga tidak disebutkan di dalam undang-undang. Berbeda dengan Menteri, Regulasi tentang Wakil Menteri tidak dirumuskan di dalam undang-undang tersebut, namun diatur secara khusus di dalam Perpres Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri. Pada Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 60 Tahun 2012, menyatakan bahwa:

“Wakil Menteri mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian”.

Di dalam Perpres tersebut juga tidak disebutkan mengenai fungsi daripada Wakil Menteri, didalam Perpres tersebut hanya disebutkan rincian tugas dari Wakil Menteri. Tugas Wakil Menteri termuat pada Pasal 3 Perpres tersebut diatas. Letak kedudukan Wakil Menteri secara struktural, selain tidak disebutkan didalam UUD 1945, juga tidak disebutkan di dalam undang-undang.

Saat ini, didalam kabinet Indonesia Maju Presiden Joko Widodo terdapat 14 (empat belas) Kementerian yang mempunyai Wakil Menteri dan ada 1 (satu) Kementerian yang mempunyai 2 (dua) orang Wakil Menteri, yaitu pada Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sehingga jikalau dijumlahkan secara keseluruhan, jumlah Wakil Menteri pada Pemerintahan Presiden Jokowi saat ini periode 2019-2024 adalah 15 orang Wakil Menteri. Wakil Menteri periode kedua Presiden Jokowi meningkat drastis dibanding periode

pertama. Periode pertama Presiden Jokowi tahun 2014-2019 tercatat hanya 3 (tiga) orang Wakil Menteri

Berdasarkan uraian singkat diatas, kita dapat melihat bahwa adanya suatu permasalahan terhadap kedudukan Wakil Menteri. Posisi Wakil Menteri tidak kuat secara legitimasi, karena hanya di atur di dalam Peraturan Presiden. Faktanya juga kita tidak melihat peranan Wakil Menteri yang besar dalam menjalankan pemerintahan di tubuh Kementerian dan mengurus dana negara yang cukup besar. Kemudian juga, keberadaan Wakil Menteri masih menjadi pertanyaan dari berbagai pihak terkait kinerjanya. Bahkan ada yang menyatakan bahwa posisi Wakil Menteri masih belum tepat.

Tujuan penulisan ini yaitu untuk menjelaskan Kedudukan Wakil Menteri dalam struktur Kementerian dan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia serta untuk mengetahui konflik norma yang terjadi terhadap Peraturan yang mengatur tentang Wakil Menteri.

Identifikasi masalah dalam penelitian ini ialah :

1. Apakah Kedudukan Wakil Menteri sudah sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia ?
2. Apakah yang menjadi Interpretasi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ?

METODE PENELITIAN

Pemilihan metode dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya menyebutkan bahwa penelitian hukum normatif yakni suatu kegiatan penelitian untuk mendapatkan suatu peraturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum maupun prinsip-prinsip hukum untuk menjawab isu-isu hukum yang sedang berkembang.¹ Penelitian ini berfokus pada kajian kepustakaan, yaitu bersumber dari berbagai buku dan kajian peraturan perundang-undangan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Jabatan Wamen atau Wakil Menteri merupakan jabatan *optional*, bukan sebuah jabatan yang wajib diisi. Apabila Presiden menganggap perlu ada Wakil Menteri pada Kementerian tertentu karena Kementerian tersebut menganggap memiliki beban kerja yang

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, hlm. 35.

berat, maka Presiden dapat mengangkatnya. Jabatan Wakil Menteri adalah Jabatan yang bersifat politis, yang mirip dengan jabatan Menteri yang dipilih langsung oleh Presiden. Proses pemilihan Wakil Menteri tidak melalui *fit and proper test* seperti Pegawai Negeri Sipil.

Landasan hukum dibentuknya Wakil Menteri yaitu Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara. Pada pasal tersebut menyebutkan bahwa Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri. Yang mana isi dari pasal tersebut yakni: “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”. Pasal inilah yang kemudian menjadi penyebab Presiden dapat menunjuk Wakil Menteri pada setiap Kementerian yang dia kehendaki.

Namun didalam UUD 1945 tidak termaktub Posisi Wakil Menteri. Didalam Konstitusi hanya dijelaskan bahwa para Menteri Negara membantu Presiden ketika menjalankan tugas Negara. Para Menteri dipilih oleh Presiden, setiapnya mengurus suatu bidang dalam pemerintahan, serta pengaturan tentang Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Menurut Eddy Purnama, Pakar Hukum Tata Negara menilai bahwa kedudukan Wakil Menteri lemah secara hukum, karena tidak diatur didalam UUD 1945. Apabila tidak diamanatkan didalam UUD 1945 maka itu bukanlah hak prerogatif Presiden. Kemudian pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara sebagai landasan diangkatnya Wakil Menteri tidak bertumpu pada UUD 1945 dan juga pengangkatan Wakil Menteri bukanlah hak Prerogatif Presiden.²

Menurut Eddy Purnama, hak prerogatif adalah hak presiden selaku kepala negara untuk melakukan tindakan hukum yang tercantum di dalam UUD 1945. Pengertian tersebut sejalan dengan Thomas Jefferson tokoh Amerika Serikat yang ikut menyusun Konstitusi Amerika Serikat. Menurut Thomas Jefferson.³

Masih menurut Eddy Purnama, saat ini Menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Sedangkan Wakil Menteri adalah pembantu Menteri. Menurutnya tidak layak apabila “pembantu juga memiliki pembantu”. Jika melihat beberapa negara diluar negeri, seperti

² Eddy Purnama, Akademisi Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Wawancara pada tanggal 7 Februari 2021.

³ Abdul Rahman Kanang, *Konstitusionalitas Persetujuan DPR Dalam Pengangkatan Kapolri Oleh Presiden (Menyoal Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Presidensial)*, Jurnal L-Daulah Volume 7, No.2, 2018, hlm. 314

Amerika Serikat misalnya, mereka tidak memiliki Wakil Menteri. Pekerjaan-pekerjaan di Kementerian sudah ditangani oleh Deputi atau Inspektorat di setiap Kementerian.

Pada saat dilakukan uji materiil pada undang-undang kementerian negara ini, ahli dari pemerintah, yaitu Eko Prasajo mengatakan bahwa bentuk Diskresi Presiden. Melalui diskresi ini, Presiden dapat membentuk lembaga-lembaga negara, termasuk kementerian dan non-kementerian, serta lembaga-lembaga lain yang diamanatkan oleh undang-undang.

Jika Pengangkatan Wakil Menteri dianggap sebagai bentuk dari Diskresi Presiden, maka kita harus melihat asas-asas umum pemerintahan yang baik. Jika kita merujuk pada asas tersebut, maka Diskresi Presiden terhadap pengangkatan Wakil Menteri bisa dikatakan kontradiksi dengan asas kepastian hukum. Karena dalam hal pengangkatan Wakil Menteri oleh Presiden tidak disebutkan secara jelas didalam undang-undang yang mengatur tentang Kementerian Negara, juga tidak disebutkan berapa jumlah Wakil Menteri didalam setiap Kementerian. Sekarang ini, pada Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) terdapat dua orang Wakil Menteri. Selebihnya hanya satu orang Wakil Menteri.

Kemudian terkait dengan keefektifan fungsi daripada Wakil Menteri, Nazaruddin umur selaku Wakil Menteri agama pada masa pemerintahan Presiden SBY (2009-2014), menyebutkan bahwa beliau semasa menjadi Wakil Menteri tersebut, tidak banyak hal yang bisa beliau lakukan, bahkan hampir tidak ada suatu pekerjaan yang bisa dilakukan pada posisi wakil menteri saat itu. Karena beliau berada ditengah-tengah posisinya. Posisi diatas beliau sudah ada Menteri yang mengambil keputusan, sedangkan dibawah beliau sudah ada sekjen, deputi serta pejabat eselon 1 pada lingkungan Kementerian.

Disamping itu, kedudukan Wakil Menteri juga akan menimbulkan konflik internal di Kementerian. Hal ini disebabkan karena Menteri dan Wakil Menteri sama-sama ditunjuk oleh Presiden. Sebagaimana yang diatur dalam Perpres No. 60 tahun 2012, pada Pasal 4 ayat (1) menyebutkan : “Wakil Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”. Saat ini, kita bisa melihat di Kementerian Kesehatan, dimana Kementerian tersebut dipimpin oleh Budi Gunadi Sadikin yang merupakan seorang Insinyur dan tidak memiliki latar belakang pendidikan kesehatan. Sedangkan Wakil Menteri kesehatan adalah seorang dokter, yaitu Dante Saksono Harbuwono. Jika kita menilai, tentu Wakil Menteri akan lebih memahami tentang tugas-tugasnya di Kementerian tersebut.

2. Interpretasi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Interpretasi Hukum atau Penafsiran Hukum juga berarti sebagai proses untuk memahami isi dan makna suatu pasal pada peraturan perundang-undangan melalui suatu instrumen.

Menurut Sudikno Mertokusumo, ada 6 metode penafsiran hukum, yaitu:

1. Gramatikal;
2. Sistematis atau logis;
3. Futuristis;
4. Perbandingan hukum,
5. Teleologis atau sosiologis dan;
6. Historis.

Adapun di dalam penelitian ini, terdapat 2 fokus penafsiran, yaitu fokus pada penafsiran secara gramatikal dan penafsiran secara sistematis. Penafsiran secara gramatikal yaitu metode penafsiran menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya, sedangkan arti penafsiran sistematis adalah menafsirkan satu peraturan dengan jalan menghubungkan dengan peraturan lainnya.

Dalam penelitian ini, peneliti akan mencoba menafsirkan pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara yang menjadi landasan dapat diangkatnya Wakil Menteri melalui metode penafsiran hukum. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara, menyebutkan bahwa: “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.

Selanjutnya, penanganan menurut KBBI adalah pengerjaan, penggarapan, pengurusan, penindakan dan penyelesaian. Sedangkan Khusus menurut KBBI yakni:

- a. eksklusif,
- b. istimewa,
- c. khas,
- d. spesial,
- e. spesifik,

- f. terpilih,
- g. tertentu,
- h. unik,
- i. utama atau
- j. tidak umum.

Jika kita menafsirkan norma yang ada pada pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara tersebut menggunakan metode penafsiran gramatikal, maka penafsirannya adalah sebagai berikut: “Dalam hal terdapat sekumpulan atau sejumlah kegiatan yang harus diselesaikan oleh suatu Kementerian dalam waktu yang ditentukan yang membutuhkan penyelesaian secara tertentu agar hasil yang dicapai maksimal, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu ”.

Jadi, maksud dari pasal tersebut adalah, Presiden berhak menunjuk Wakil Menteri jikalau di Kementerian tertentu membutuhkan penanganan secara khusus, dimana penanganan tersebut akan diselesaikan oleh Wakil Menteri melalui tugas-tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan agar target kerja tercapai.

Kemudian, kita perlu melihat tugas-tugas dari Wakil Menteri yang diamanatkan oleh peraturan perundangan-undangan. Tugas Wakil Menteri yang disebutkan didalam Perpres No. 60 Tahun 2012 yaitu sebagai pembantu menteri ketika melaksanakan atau merumuskan kebijakan pada kementerian serta sebagai pembantu menteri dalam melakukan koordinasi pencapaian kebijakan strategis antar unit organisasi pejabat pertama pada ruang lingkup kementerian

Selanjutnya disebutkan juga rincian tugas Wakil Menteri, yang terdapat didalam Pasal 3 Perpres Nomor 60 Tahun 2012 yaitu : “Rincian tugas Wakil Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, meliputi:

- a. membantu Menteri dalam proses pengambilan keputusan Kementerian;
- b. membantu Menteri dalam melaksanakan program kerja dan kontrak kinerja;
- c. memberikan rekomendasi dan pertimbangan kepada Menteri berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
- d. melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
- e. membantu Menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan Kementerian;

- f. melaksanakan pengendalian reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian;
- g. mewakili Menteri pada acara tertentu dan/atau memimpin rapat sesuai dengan penugasan Menteri;
- h. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri; dan
- i. dalam hal tertentu, Wakil Menteri melaksanakan tugas khusus yang diberikan langsung oleh Presiden atau melalui Menteri.”

Melihat tugas-tugas daripada Wakil Menteri yang disebutkan didalam Perpres tersebut, tugas Wakil Menteri sangatlah banyak. Sehingga tugas Wakil Menteri sangatlah umum atau tidak lagi bersifat khusus. Jika merujuk pada salah satu asas materi muatan peraturan perundang-undangan yaitu asas keserasian , keselarasan dan keseimbangan. Dimana norma hukum pada pasal tersebut tidak selaras dengan Pasal 10 undang-undang Kementerian Negara.

Menurut Yusril Ihza Mahendra, tugas Wakil Menteri dalam Perpres tersebut amatlah luas. Perpres yang memuat tentang Wakil Menteri sangatlah luas, yaitu turut membantu Menteri dalam memimpin serta menjalankan hampir semua tanggungjawab di Kementerian. Padahal, pasal 10 undang-undang tentang Kementerian Negara menyatakan, hanya di Kementerian tertentu saja yang dianggap dalam hal melaksanakan beban kerja yang diperlukan penanganan secara khusus.

Menurut teori hierarki norma (*stufenbau theory*) yang dipelopori oleh Hans Kelsen, menyatakan bahwa norma hukum itu bertingkat pada satu tatanan hierarki. Susunan norma yang kedudukannya dibawah berlaku dan bersumber kepada norma yang di atasnya, dan norma tersebut, berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Kekuatan hukum suatu aturan itu harus berjenjang sesuai tingkatan.

Apabila kita melihat letak kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, maka letak Peraturan Presiden berada di bawah undang-undang. Dibawah undang-undang adalah Peraturan Pemerintah atau PP, barulah dibawah Peraturan Pemerintah letak Peraturan Presiden.

Jikalau kita melihat Perpres yang mengatur tentang Wakil Menteri yang mana kedudukannya berada dibawah undang-undang, jelas bahwa norma yang ada pada Perpres tersebut tidak bisa kontradiksi dengan undang-undang yang memuat mengenai Kementerian Negara yang kedudukannya berada diatas Peraturan Presiden.

KESIMPULAN

Kedudukan Wakil Menteri belum sesuai dengan Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Karena undang-undang yang menjadi penyebab diangkatnya Wakil Menteri tidak bertumpu pada UUD 1945. Tidak masuk akal apabila pembantu memiliki pembantu, karena wakil menteri sebagai pembantu menteri sedangkan menteri adalah pembantu Presiden. Kemudian tidak ada suatu kepastian terhadap jumlah wakil menteri yang diangkat pada tiap-tiap Kementerian.

Kemudian Pasal 10 undang-undang Kementerian Negara juga tidak menjelaskan secara rinci makna dari norma pasal tersebut, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum yang mengakibatkan materi muatan Peraturan Pelaksana dari pasal tersebut tidak sejalan dengan pasal 10 itu.

Solusi untuk permasalahan tersebut adalah disarankan kepada DPR RI dan Presiden agar melakukan revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Didalam undang-undang tersebut nantinya harus menjelaskan kedudukan Wakil Menteri dalam struktur organisasi kementerian. Selanjutnya, pengangkatan Wakil Menteri sebaiknya diusulkan oleh Menteri atas persetujuan Presiden, karena yang lebih mengetahui persoalan atau kondisi internal kementerian adalah Menteri itu sendiri dan juga agar terjadinya harmonisasi antara Menteri dan Wakil Menteri dalam melaksanakan kinerjanya.

Kemudian juga harus disebutkan jumlah maksimal Wakil Menteri yang dapat diangkat pada kementerian yang membutuhkan. Apabila Jabatan Wakil Menteri sangat dibutuhkan, maka norma hukum tentang pengangkatan Wakil Menteri diatur dalam UUD 1945 melalui Amandemen oleh MPR. Kemudian disarankan juga kepada Presiden agar melakukan revisi terhadap Perpres Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri. Didalam Peraturan Presiden tersebut nantinya harus disebutkan dengan jelas tugas-tugas khusus Wakil Menteri.

DAFTAR PUSTAKA

a. Kutipan Buku

Peter Mahmud Marzuki, 2005, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta.

b. Kutipan Jurnal

Abdul Rahman Kanang, *Konstitusionalitas Persetujuan DPR Dalam Pengangkatan Kapolri Oleh Presiden (Menyoal Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Presidensial)*, Jurnal L-Daulah Volume 7, No.2, 2018.