

**KEDUDUKAN WAZIR (KEMENTERIAN) MENURUT
IMAM AL-MAWARDI**

Skripsi

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syariah

Oleh
Aziz Wahab
NPM: 1721020152



Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah Syar'iyah*)

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1445 H/2024 M**

**KEDUDUKAN WAZIR (KEMENTERIAN) MENURUT
IMAM AL-MAWARDI**

Skripsi

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat
Guna Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Dalam Ilmu Syariah

Pembimbing I : Dr. Iskandar Syukur, M.A
Pembimbing II : Muhammad Jayus, M. H.I



Program Studi : Hukum Tatanegara (*Siyasah Syar'iyah*)

**FAKULTAS SYARI'AH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
1445 H/2024 M**

PEDOMAN TRASLITERASI

Konsonan

Arab	Latin	Arab	Latin
ا	-	ط	t{
ب	B	ظ	z{
ت	T	ع	' _
ث	s	غ	G
ج	J	ف	F
ح	h{	ق	Q
خ	Kh	ك	K
د	D	ل	L
ذ	z	م	M
ر	R	ن	N
ز	Z	و	W
س	S	هـ	H
ش	Sy	ء	' _
ص	s{	ي	Y
ض	d{		

Vokal Pendek	Vokal Panjang	Diftong
kataba = كَتَبَ	qā>la = قَالا	kaifa = كَيْفَا
su'ila = سَأَلَ	qī>la = قِيلَا	h{a'ula = حَوْلَا
yaz habu = يَذْهَبُ	yaqu>lu = يَقُولُ	

ABSTRAK

Wazir merupakan pembantu kepala negara (raja atau khalifah) dalam menjalankan tugas-tugasnya. Sebab pada dasarnya kepala negara tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa orang-orang terpercaya dan ahli di bidangnya masing-masing. Karena kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir*, sehingga sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir*. Keberadaan kementerian Indonesia di atur secara tegas dalam pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan: 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. 2) Menteri-menteri di angkat dan di berhentikan oleh presiden. 3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintah. 4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Selain UUD diatas Perpres No 7 Tahun 2015 juga mengatur tentang kementerian.

Permasalahan yang hendak di teliti dalam skripsi ini adalah bagaimana kedudukan *wazir* menurut Imam Al-Mawardi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, kedudukan *wazir* menurut Imam Al-Mawardi. Metode penelitian ini adalah Jenis penelitan adalah kepustakaan (*liblary research*). dengan pendekatan yuridis normative adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Kemudian data yang terkumpul diolah melalui proses editing, coding dan rekontruksi data sehingga menjadi bentuk karya ilmiah yang baik. Sedangkan analisis data dengan menggunakan analisis secara kualitatif. Dengan menggunakan metode induktif.

Hasil penelitian yang di dapat, bahwa Imam Al-Mawardi memandang *wazir* merupakan pembantu Imam (*Khalifah*) dalam menjalankan pemerintahan negara berdasarkan bidang dan tugasnya masing-masing. Karna pada dasarnya kepala negara tidak sanggup melakukan tugas negara seorang diri Ia butuh bantuan dari orang lain yaitu *wazir*. ditinjau dari Hukum Tata Negara kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Kedudukan menteri hanya sebatas menjalankan tugas yang diputuskan oleh Presiden. Sesuai dengan sistem yang dianut oleh negara Indonesia yaitu sistem Presidensial, dimana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Lain halnya dengan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer seperti contoh negara Malaysia, Brunei Darussalam, yang

menempatkan menteri sebagai kepala pemerintahan. di mana menteri dapat memutuskan hukum sendiri berdasarkan ijtihadnya. Sangat relevan jika teori Imam al-Mawardi diterapkan di negara dengan sistem pemerintahan parlementer.

Kata Kunci : Imam Al-Mawardi, Kedudukan, Wazir



SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Aziz Wahab

NPM : 1721020152

Jurusan : Hukum Tatanegara (*Siyasah Syari'iyah*)

Fakultas : Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Kedudukan Wazir (KEMENTERIAN) Menurut Imam Al-Mawardi**" adalah benar-benar merupakan hasil karya saya, bukan duplikasi ataupun saduran dari karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam *footnote* atau daftar pustaka. Apabila dilain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggung jawab sepenuhnya ada pada saya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat agar dapat dimaklumi.

Bandar Lampung, 22 Juni 2024
Penulis,



Aziz Wahab
1721020152

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi : **Kedudukan *Wazir* (KEMENTERIAN) Menurut Imam Al-Mawardi**

Nama : **Aziz Wahab**

NPM : **1721020152**

Jurusan : **Hukum Tatanegara (*Siyasah Syari'iyah*)**

Fakultas : **Syariah**

MENYETUJUI

Untuk dimunaqosyahkan dan dipertahankan dalam Sidang Munaqasyah
Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Iskandar Syukur, M.A

NIP. 196603301992031002

Muhammad Javus, M. H.I

NIP. 198802092019031007

Ketua Jurusan

Frenki, M.S.I

NIP. 198003152009011017



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
RADEN INTAN LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH**

Alamat : Jl. Letkol H. Endro Suratmin Sukarame Bandar Lampung Tlp. (0721)703289

PENGESAHAN

Skripsi dengan Judul “**KEDUDUKAN WAZIR (KEMENTERIAN) MENURUT IMAM AL-MAWARDI**” disusun oleh, **Aziz Wahab** NPM 1721020152, Program Studi Hukum Tatanegara (*Siyasah Syari'iyah*). Telah diujikan dalam sidang munaqasyah di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung pada Hari/Tanggal: **Jumat, 14 Juni 2024**

Tim Penguji

Ketua : **Dr. Fathul Mu'in, S.H.I., M.H.I** (.....)

Sekretaris : **Nur Rahmah, M.H.I** (.....)

Penguji I : **Frenki, M.Si** (.....)

Penguji II : **Dr. Iskandar Syukur, M.A** (.....)

Penguji III : **Muhammad Jayus, M.H.I** (.....)

Mengetahui

Dekan Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung



Dr. F.G. Rodiah Nur, M.H.I

NIP. 196908081993032002

MOTTO

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُوْنُوْا قَوّٰمِيْنَ لِلّٰهِ شُهَدَآءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ
شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلٰٓى اَلَّا تَعْدِلُوْا ۗ اَعْدِلُوْا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى ۗ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۗ اِنَّ اللّٰهَ
خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ ﴿٨﴾

*Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.
(Q.S Al-Maidah Ayat 8)*

*Maybe not today Maybe not tomorrow Maybe not next month or a year
But Only one thing is true You will be succes one day and that's true
Promise yourself that you will be*
(Aziz Wahab)

PERSEMBAHAN

Karya tulis ini ku persembahkan secara khusus untuk orang-orang yang ku sayangi serta selalu mendukung akan terselesaikannya karya ini diantaranya:

1. Kedua orang tuaku Bapak Poniman dan Ibu Casmun tercinta yang selalu mendukung ku secara penuh dalam berpendidikan dan tidak pernah lelah dalam mendoakan dan menasehati secara moril ataupun materil untuk anaknya, terima kasih tak terhingga telah menuntunku pada tahap ini dan menyemangatiku untuk tahap selanjutnya;
2. Kakakku dan tercinta Dian Puspa Sari, S.Pd.I serta keluarga besar ku terima kasih atas kasih sayang yang telah diberikan yang tiada henti;
3. Dosen pembimbing Bapak Dr. Iskandar Syukur, M.A dan Bapak Muhammad Jayus, M. H.I yang memberikan bimbingan dengan sangat baik;
4. Semua dewan guru Pondok Modern Alfurqon, terkhusus Alm. Ustadz Mahfudz, Ustadz Muhyiddin dan ustadz Slamet, motivator untuk selalu semangat disetiap perjalanan.
5. Saudara, sahabat, rekan, teman, semua yang sudah mendukung, memotivasi, dan mendoakan yang tidak dapat disebutkan namanya satu per satu.
6. Adikku Daffa, Nisa, Baim, yang mengajarku arti arti bahagia dari canda tawanya. Oki dan Yoga yang selalu menyemangatiku untuk terus berjuang
7. Almamater tercinta UIN Raden Intan Lampung;

RIWAYAT HIDUP

Aziz Wahab lahir di Desa Panaragan Jaya pada tanggal 5 Maret 1999 Lahir dari pasangan Bapak Poniman dan Ibu Casmun.

Riwayat pendidikan dimulai dari TK Melati Panaragan Jaya selesai pada tahun 2005, SDN 2 Brebes selesai pada tahun 2011, kemudian melanjutkan pendidikan SMP Negeri 2 Tulang Bawang Tengah selesai pada tahun 2014. Setelah itu melanjutkan ke MA PSA Istiqomah Islamiyah Alfurqon selesai pada tahun 2017, kemudian melanjutkan ke Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung dan mengambil Jurusan Hukum Tatanegara di Fakultas Syari'ah.

Bandar Lampung, 22 Juni 2024
Yang Membuat,



Aziz Wahab
NPM. 1721020152

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan karunia-NYA berupa Ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk sehingga skripsi yang berjudul “Kedudukan *Wazir* (KEMENTERIAN) Menurut Imam Al-Mawardi” dapat selesai. Shalawat dan salam disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, para sahabat dan umatnya. Atas bantuan semua pihak dalam proses penyelesaian skripsi ini, tidak lupa diucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada:

1. Prof. H. Wan Jamaludin Z PhD, selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di kampus tercinta ini;
2. Dr.Efa Rodiah Nur, M.H selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Raden Intan Lampung yang senantiasa memfasilitasi kemudahan bagi mahasiswa-mahasiswanya;
3. Frenki., M.Si selaku ketua Jurusan Hukum Tatanegara dan Dr. Fathul Muin, M.H.I selaku sekretaris Jurusan Hukum Tatanegara yang senantiasa tanggap terhadap permasalahan mahasiswanya;
4. Dr. Iskandar Syukur, M.A selaku pembimbing I dan Muhammad Jayus, M. H.I selaku prmbimbing II yang selalu memberi masukan dan membimbing secara penuh terhadap penyelesaian skripsi ini;
5. Seluruh dosen Fakultas Syari’ah yang telah memberikan Ilmu yang bermanfaat;

Bandar Lampung, 22 Juni 2024
Penulis,

Aziz Wahab
NPM. 1721020152

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PEDOMAN TRASLITERASI.....	ii
ABSTRAK	iii
SURAT PERNYATAAN	v
PERSETUJUAN PEMBIMBING	vi
PENGESAHAN.....	vii
MOTTO	viii
PERSEMBAHAN.....	ix
RIWAYAT HIDUP	x
KATA PENGANTAR.....	xi
DAFTAR ISI.....	xii

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul	1
B. Latar Belakang	2
C. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	6
D. Rumusan Masalah	6
E. Tujuan Penelitian	6
F. Manfaat Penelitian	7
G. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan	7
H. Metode Penelitian	9
I. Sistematika Pembahasan	12

BAB II TEORI KEMENTERIAN

A. KEMENTERIAN Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945	15
B. Kedudukan Menteri dalam Wazir Indonesia	20
C. Sistem Pengangkatan Mentri dan Pemberhentian Menteri Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008	25

BAB III IMAM AL-MAWARDI

A. Riwayat Hidup Imam Al-Mawardi.....	35
B. Pendidikan dan Guru-Guru Imam Al-Mawardi.....	36
C. Karya-Karya Imam Al-Mawardi	38
D. Pokok-Pokok Pemikiran Politik Imam Al-Mawardi...	39

E. Kedudukan Imam Al-Mawardi	48
F. Sistem Pengangkatan Wazir	53

BAB IV ANALISIS PENELITIAN

A. Kedudukan Wazir di Indonesia Menurut Al-Mawardi	59
--	----

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	65
B. Rekomendasi.....	65

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Agar tidak terjadi kesalah suatu kesalah pemahaman memahami penulisan skripsi ini, maka akan secara singkat dapat diuraikan beberapa kata yang terkait dengan maksud dari judul skripsi ini. Judul skripsi ini adalah: Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan *Wazir* Menurut Imam Al-Mawardi Untuk menghindari berbagai macam tafsiran judul diatas, maka berikut beberapa istilah yang terdapat pada judul tersebut :

1. Kedudukan

Menurut Soerjono Soekanto merupakan posisi hubungan antara satu orang atau lembaga dengan yang lainnya dalam lingkungan masyarakat.¹ Kedudukan dapat merujuk pada posisi atau status hukum seseorang atau suatu entitas dalam konteks tertentu. Misalnya, dalam suatu persidangan, seseorang bisa memiliki kedudukan sebagai terdakwa, penggugat, atau saksi.

2. *Wazir*

Kata "*wizarah*" diambil dari kata "*al-wazr*" yang berarti "*al-tsuqf*" atau berat. Dikatakan demikian karena seorang *Wazir* memikul beban tugas-tugas kenegaraan yang berat. kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab dan Persia modern, *Wazir* mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan.²

3. Imam Al-Mawardi

Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al- Mawardi Al-Bashari. Ia seorang pemikir Islam terkenal, ahli *fiqh* terkemuka dari ahlin mazhab Syafui'i, dan tokoh politik yang cukup berpengaruh pada masa daulah Abbasiyah. Ia hidup antara 364 dan 450 H. Ia belajar hadis di negeri Basrah kepada

¹ Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam, *Ahkam Sulthaniyah* (Jakarta: Qisthi Press, 2016), h 45 .

² Ade Wahidin, "Pendidikan Islam Menurut Imam Al-Mawardi," *At-Tajdid: Jurnal Ilmu Tarbiyah* 7, no. 2 (2018): 264–65.

Hasan bin Ali Muhammad Al-Jabali, *fiqh* kepada Abul Qasim Abdul Wahid bin Muhammad Ash-Shamiry Al-Qady, kemudian berangkat ke Baghdad untuk memperdalam ilmu dan menemui Syekh Abu Hamid Ahmad bin Abi Thahir Al-Isfirayani dan belajar *fiqh* kepadanya.³

Berdasarkan penjelasan istilah-istilah diatas, maka dapat ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan judul ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji tentang Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan *Wazir* Menurut Imam Al-Mawardi.

B. Latar Belakang

Konsep Kementerian di Indonesia tercermin karena negara Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, yaitu sistem pemerintahan yang memiliki kabinet yang bertanggung jawab penuh kepada Presiden.⁴ Karena itu konsep Kementerian diterapkan di Indonesia. Konsep Kementerian di Indonesia sebenarnya merupakan konsep yang juga pernah digunakan oleh ke*Khalifah* Islam pada masa lampau, yaitu pada masa ke *Khalifahan* Abbasiyah, dan diterapkan sekitar tahun 400 H pada masa itu dinamakan wizarah. Teori wizarah (Kementerian) merupakan teori yang dikemukakan oleh pemikir Islam yang bernama Imam Al Mawardi yang memiliki nama lengkap Abu Hasan Ali bin Muhammad bin Habib Al Mawardi. Ia merupakan salah satu pemikir pada masa dinasti Abbasiyah. Tepatnya di masa *Khalifah* Qadir Billah (381-423 H).⁵ Sebenarnya letak perbedaan dalam hal istilah yang digunakan dalam Islam di Barat kurang jelas, seperti apa Wizarah dalam Islam dan seperti apa perkembangan dalam teori kementerian barat dewasa ini. Menurut *Diyu,ud-din ar- Rais*; bila dibandingkan dengan tata hukum sekarang terdapat dalam undang- undang modern, maka *Wazir Tafwidhi* hampir sama dengan yang dikatakan “ perdana Menteri”, dan *Wazir* dalam pemerintahan sekarang, hanyalah *Wazir Tafwidhi*

³ Ibid, h.76.

⁴ Nur Alfian, *Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi, Skripsi : Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung*, vol. 01, 2016.

⁵ Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam, *Ahkam Sulthaniyah*, .89.

yang harus melaksanakan putusan-putusan kabinet saja. Dalam Hal tersebut penelitian dapat menjelaskan mengenai implementasi sebuah *Wazir*.⁶

Wazir jenis yang kedua adalah: jabatan *Wazir* yang bertugas melaksanakan rupa urusan, tanpa mempunyai kekuasaan otonom. Segala ketentuan dan ketetapan tetap ditangan kepala negara. *Wazir* petugas ini hanya melaksanakan hukum-hukum yang dikeluarkan oleh kepala negara. *Wazir* ini hanyalah perantara antara kepala negara dengan rakyatnya, namun boleh mengemukakan tentang pendapatnya, yaitu *wizarah tanfidzi*. *Wizarah tanfidzi* tidak memiliki kuasa atas urusan apapun kecuali hanya apa yang diperintahkan oleh kepala negara, dan ini sangat berbeda sekali dengan *wizarah tafwidhi* menurut Imam Al-Mawardi, seluruh yang boleh dilakukan kepala negara boleh pula dilakukan oleh *Wazir tafwidhi* kecuali tiga hal : pertama, memberi mandat kekuasaan kepala negara karena kepala negara dapat memberikan mandat yang ia pegang kepada siapa saja yang ia nilai pantas, sedangkan Menteri tidak memiliki wewenang itu. Kedua, kepala negara dapat mencukupi kebutuhan umat terhadap institusi pimpinan pemerintahan, sedangkan *Wazir Tafwidhi* tidak dapat melakukannya. Ketiga, kepala negara dapat memberhentikan pejabat yang diangkat oleh *Wazir Tafwidhi* sedangkan *Wazir Tafwidhi* tidak dapat memberhentikan pejabat yang diangkat oleh kepala negara. *Wazir* dalam sejarah peradaban atau dinasti abbasiyah bisa dikatakan banyak ekali pemikiran islam dari berbagai sejarahnya dijelaskan juga mengenai dinasti abasiyah.⁷

Merunut dari sejarahnya, peradaban Abbasiyah telah melahirkan banyak para pemikir Islam, bahkan pada masa Abbasiyah bisa dikatakan merupakan puncak keemasan ilmu pengetahuan masa Islam. Pada masa Abbasiyah terdapat perputakaan besar bernama baitul hikmah. Baitul hikmah merupakan perpustakaan yang dibangun pada masa *Khalifah*

⁶ Fathul Mu'in, "Sistem Kewarisan Hazairin Dan Toha Yahya Omar Serta Kontribusinya Dalam Pembentukan Undang- Undang Kewarisan Di Indonesia," *Nizham* 9, No. 1 (2021).

⁷ Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam, *Ahkam Sulthaniyah*.

Harun Arrasyid, *Khalifah* kelima bani Abbasiyah. Adanya baitul hikmah pada saat itu menambah semarak akan ilmu pengetahuan. Maka tidak heran lahirnya banyak pemikir Islam yang melahirkan teori-teori baru, salah satu teori yang lahir diantaranya adalah teori mengenai wizarah Kementerian yang dikemukakan oleh Imam Al Mawardi.⁸

Imam al-Mawardi berpendapat bahwa *Wazir* atau kementerian terbagi menjadi dua yaitu *Wazir tafwidhi* dan *wizarah tanfidzi*. Jenis yang pertama adalah jabatan *Wazir* yang diangkat oleh kepala Negara untuk diserahkan kepadanya urusan pemerintahan dan diberi hak penuh untuk bertindak. *Wazir* ini bukan seorang perantara tetapi merupakan kepala negara yang kedua. Dari pengertian ini, tentu akan muncul anggapan bahwa akan ada tumpang tindih atau pertentangan antara tugas dan kekuasaan *Wazir* dengan kepala negara, karena keduanya sama dalam tugas dan kekuasaan. Lalu seberapa banyak fungsi kepala negara bila *Wazir* ini sudah ada, begitu pula sebaliknya. Bagaimana pula mekanisme pertanggungjawaban perdana Menteri ini kepada kepala negara sedangkan keduanya mempunyai kesetaraan tugas dan wewenang.⁹ Al Mawardi merupakan salah satu tokoh yang merumuskan teori mengenai ketatanegaraan Islam. Salah satu karya beliau yang sangat monumental dan masih eksis sampai saat ini berjudul *al ahkam as shultahniyah*.¹⁰

Karya Al Mawardi digunakan oleh sarjana-sarjana dan cendekiawan dari seluruh dunia dalam urusan tata negara, khususnya tata negara Islam. Termuat prinsip-prinsip politik kontemporer dan kekuasaan, yang pada masyarakat dapat dikatakan sebagai pemikiran maju, bahkan sampai kini sekalipun. Misalnya, dalam buku itu dibahas masalah pengangkatan Imam (kepala Negara atau pemimpin), pengangkatan Menteri, gubernur, panglima perang, ijtihad bagi kemaslahatan umum, jabatan hakim,

⁸ I. Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam* (Jakarta: Darul Falah, 2020), h 89.

⁹ Mutasir, "Non Muslim Sebagai Menteri Tanfidzi Perspektif Pemikiran Al-Mawardi," *Jurnal An-Nida': Jurnal Pemikiran Islam* 42, no. 2 (2018): 1–20, <http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/Anida/article/view/9359/4897>.

¹⁰ Fathul Mu'in And Universitas, "Pandangan Hukum Islam Terhadap Demokrasi Pemilihan Kepala Desa," *Ijtima'iyya* 12, No. 2 (2019): 231–47.

jabatan wali pidana. Selain itu juga dibahas imam shalat, zakat, *fa'i dan ghanimah* (harta peninggalan perampasan perang) dan sebagainya. Dalam penelitian ini peneliti sangat tertarik dalam membahas *Wazir* didalam penelitian yang diangkat dari teori atau seorang tokoh besar imam al mawardi sehingga peneliti menemukan judul implementasi terhadap *Wazir* menurut imam Al-Mawardi Sehingga penelitian ini layak untuk diteliti.

C. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi

Identifikasi masalah adalah suatu kegiatan yang berupa mencari atau mendaftar sebanyak banyaknya masalah yang sekiranya dapat dicarikan jawaban melalui suatu penelitian.¹¹ Hasil Pencarian penelitian yang bertumpu pada masaalah pokok yang tercermin didalam bagian latar belakang masalah. Adapun identifikasi masalahnya dalam penelitian ini adalah Kedudukan *Wazir* (kementerian) menurut Imam al-Mawardi.

2. Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tidak luas pembahasannya, berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada kajian mengenai Implementasi Kedudukan *Wazir* Menurut Imam Al-Mawardi.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah tersebut, ada beberapa pokok masalah yang mendasari penelusuran terhadap pemikiran Imam al-Mawardi, yaitu: Bagaimana kedudukan *Wazir* (kementerian) di Indonesia menurut Imam aL-Mawardi ?

E. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kedudukan *Wazir* (kementerian) di Indonesia menurut Imam aL-Mawardi.

¹¹ Iqbal Hasan, *Metodelogi Penelitian Dan Pengaplikasikanya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), h.35 .

F. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian diharapkan memiliki manfaat. Manfaat tersebut bisa bersifat teoritis, dan bersifat praktis. Peneliti harus mampu menunjukkan bukti secara jelas mengenai manfaat penelitian dalam hubungannya bagi kehidupan manusia. Adapun manfaat dari penelitian adalah:

1. Secara Teoritis

Berdasarkan penelitian diatas dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman yang saling berkaitan dengan konsep kebebasan manusia, guna tercapainya kemajuan pendidikan yang lebih baik dan menjunjung tinggi toleransi dalam keragaman (multikultural) secara umum dan secara khusus.

2. Secara Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pembelajaran untuk menambah pemahaman serta pengetahuan dalam khazanah kedudukan *Wazir* menurut Al-Mawardi.
- b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan acuan terhadap pandangan menurut imam al mawardi agar menjunjung tinggi toleransi dan terciptanya keharmonisan dalam bersosial di masyarakat.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebuah inspirasi untuk peneliti-peneliti lainnya agar lebih dalam menyelami dunia literatur baca guna mengembakan pendidikan agama Islam di Indonesia.

G. Kajian Penelitian Terdahulu yang Relevan

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang relevan guna untuk memperkuat dalam penelitian ini adalah :

1. Dr. Syafruddin Syam, M.Ag Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia, Imam Al-Mawardi menunjukkan betapa aturan agama dan teori ke*Khalifahan* Sunni yang telah diterima dapat ditafsir ulang dan dikembangkan sedemikian rupa, sehingga mengabaikan hubungan kekuasaan yang ad.Teorinya membuat para penguasa (lokal)secara tehknis bergantung kepada persetujuan *Khalifah*

demokrasi legitimasi mereka. Ia meletakkan dasar-dasar intelektual bagi kebangkitan kembali *KeKhalifahan* Abbasiyah, yang sangat mungkin menjadi lebih luas lagi, kecuali bagi orang Mongol. Namun pada kenyataannya, sebagian besar teori ini bertahan sebagai wacana teoritis, teori ini tidak pernah diuji dalam kenyataannya. Dalam banyak hal, khususnya dalam konteks demokrasi dan politik modern, sulit rasanya menerapkan konsep dan pemikiran Imam Al-Mawardi secara penuh. Barangkali, hanya beberapa bagian, semisal dalam masalah kualifikasi dan pengangkatan seorang imam, juga masalah pembagian kekuasaan di bawahnya. Namun demikian, wacana Al Mawardi ini sangat berbobot ketika diletakkan sebagai antitesis dari kegagalan teori demokrasi, dan sumbangan khazanah berharga bagi perkembangan politik Islam modern.¹²

2. Penelitian Oleh Nur Alfian, dengan Judul Penelitian Tinjauan Hukum Tata Negara Tentang Kedudukan *Wazir* Menurut Imam Al- Mawardi. Permasalahan yang hendak diteliti dalam skripsi ini adalah bagaimana kedudukan *Wazir* menurut Imam Al-Mawardi dan Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia terhadap kedudukan wizarah menurut Imam Al-Mawardi. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, kedudukan *Wazir* menurut Imam Al-Mawardi dan Hukum Tata Negara Indonesia. Metode penelitian ini adalah Jenis penelitian adalah kepustakaan (*liblary research*). dengan pendekatan yuridis normative adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Kemudian data yang terkumpul diolah melalui proses editing, coding dan rekonstruksi data sehingga menjadi bentuk karya ilmiah yang baik. Sedangkan analisis data dengan menggunakan analisis secara kualitatif. Dengan menggunakan metode induktif.¹³

¹² Muhajir, "Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia Imam Al-Mawardi ' s Islamic Political Thought and Its Relevance in Indonesia," *POLITICA: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam* X, no. 1 (2023): 83–98.

¹³ Nur Alfian, *Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi*.

3. Penelitian Selanjutnya Oleh Maklumat, Tinjauan Hukum Tata Negara Dikaitkan Dengan Hukum Di Indonesia. Hasil penelitian yang di dapat, bahwa Imam Al- Mawardi memandang *Wazir* merupakan pembantu Imam (*Khalifah*) dalam menjalankan pemerintahan negara berdasarkan bidang dan tugasnya masing-masing. Karna pada dasarnya kepala negara tidak sanggup melakukan tugas negara seorang diri Ia butuh bantuan dari orang lain yaitu *Wazir*. ditinjau dari Hukum Tata Negara kedudukan Menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Kedudukan Menteri hanya sebatas menjalankan tugas yang diputuskan oleh Presiden. Sesuai dengan sistem yang dianut oleh negara Indonesia yaitu sistem Presidensial, dimana Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Lain halnya dengan negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer seperti contoh negara Malaysia, Brunei Darussalam, yang menempatkan Menteri sebagai kepala pemerintahan. di mana menteri dapat memutuskan hukum sendiri berdasarkan ijtihadnya. Sangat relevan jika teori Imam al-Mawardi diterapkan di negara dengan sistem pemerintahan parlementer.
4. Penelitian terdahulu oleh Hayatun Naimah dengan judul penelitian Peraturan Daerah Mengenai Hukum Tata Negara. penelitian ini merupakan penelitian analisis mengenai studi pustaka. Perda merupakan produk hukum yang harus tunduk dan patuh terhadap kaidah-kaidah pembuatan produk hukum dan tertib hukum Indonesia. Beberapa aspek untuk melihat Perda Perda Berbasis Syari'ah dapat diterima, atau bahkan bertentangan secara yuridis dilihat dari sudut pandang Hukum Tata Negara Indonesia.(1) Dari segi tertib hokum. (2) Dari sisi materi perda. (3) Dari sisi legal drafting. (4) Dari sisi penerapan sanksi. (5) Dari aspek etika moral hokum. Dari aspek teori hirarki norma hokum dan dari segi hirarki formal bahwa Perda-perda tersebut di atas telah sesuai dengan Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dari teori hirarki fungsional perda terebut telah menempuh prosuder pembentukannya, yaitu telah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan

bersama DPRD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 136 Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁴

5. Penelitian selanjutnya oleh Syafrudin Syam, Ilmu Politik mengenai Hukum Tata Negara. Imam Al-Mawardi adalah seorang ahli *fiqh* khususnya berkaitan dengan *fiqh* siyasi dan termasuk salah seorang tokoh yang berpengaruh besar terhadap pemikiran politik Islam. Dalam kitabnya yang terkenal al-Ahkam as-Sulthaniyah ia banyak memberikan teori-teori politik yang sampai saat ini masih relevan dan dipakai oleh sebagian umat Islam dalam mengatur berbagai masalah yang berkaitan dengan politik dan ketatanegaraan. Al-Ahkam as-Sulthaniyyah demikian terkenalnya dan seringkali dianggap sebagai penjabaran paling benar dari teori politik Islam khususnya dari kalangan Sunni. Dalam sejarah Islam kitab ini merupakan risalah pertama yang ditulis dalam bidang ilmu politik dan administrasi negara secara terperinci. Namun, jarang sekali dilakukan pengkajian yang mendalam tentang buku itu, kenapa buku itu ditulis, sumber yang digunakan dalam menulis buku itu, serta pengaruhnya terhadap masanya dan masa berikutnya, adalah hal yang jarang dilihat dan dipermasalahkan. Melalui tulisan ini nantinya akan dijelaskan beberapa hal yang berkaitan dengan al Mawardi, baik tentang riwayat hidupnya, kondisi sosial politik pada masa kehidupannya dan yang terpenting adalah teori-teori politik dan tata negara yang dikembangkannya. Semoga makalah ini dapat memberikan gambaran dan penjelasan yang baik terhadap pemikiran politik Imam al-Mawardi.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Secara etimologis penelitian dalam bahasa inggris yaitu *research* yang berasal dari dua kata yaitu *re* dan *search*. *Re* berarti kembali atau berulang dan *search* berarti mencari,

¹⁴ Hayatun Na'imah, "Perda Berbasis Syari'Ah Dalam Tinjauan Hukum Tata Negara," *Khazanah: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora* 14, no. 1 (2016): 27, <https://doi.org/10.18592/khazanah.v14i1.1136>.

menjelajahi, atau menemukan makna. Dengan demikian metode penelitian atau riset berarti mencari, menjelajahi atau menemukan makna kembali secara berulang.¹⁵

Metode ini adalah metode yang paling tepat untuk melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan. Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Metode ini sekaligus sesuai dengan penulisan karya ilmiah maupun menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan sesuai dengan jenis dan sifat penelitian.¹⁶

Dilihat dari jenisnya, penelitian ini termasuk dalam penelitian pustaka (*library research*). Penelitian pustaka yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan) baik berupa buku, catatan, maupun laporan hasil penelitian dari peneliti terdahulu yang digunakan sebagai data primer. Kemudian pendekatan di dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yang dimaksud pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Penelitian kepustakaan berkaitan dengan kegiatan membaca, mencatat, serta mengolah bahan penelitian tersebut. Kajian literatur ini merupakan suatu analisa dan pengkajian informal, dimana memusatkan perhatian pada temuan-temuan, meringkas isi literatur serta mengambil kesimpulan dari suatu isi literatur tersebut. Penelitian ini dilihat dari jenisnya, jenis penelitian ini adalah jenis penelitian system analisis atau mengkaji.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif yaitu penelitian yang ini bertujuan untuk menganalisis data yang dilakukan untuk memahami, menganalisa apa yang terdapat dibalik data yang meringkasnya menjadi rumusan yang mudah dimengerti.

¹⁵ Sugiono, *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2018), h.89.

¹⁶ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, XXXV (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2016), h.76 .

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data dalam penelitian adalah subjek dari mana data yang diperoleh. Apabila peneliti menggunakan sumber dalam pengumpulan datanya, maka sumber data disebut responden, yaitu orang yang merespon atau buku buku hasil pemikiran, baik menganalisa, merespon atau mengkritisi.

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari literatur yang langsung berhubungan dengan permasalahan penulis yaitu berasal dari Al-Qur'an, hadist, dan buku-buku karya Imam al-Mawardi di antaranya, al-ahkam as-Sultaniyyah dan Qawain al-Wizarah wa Styasat al-mulk, kemudian buku Hukum Tata Negara di antaranya, Pengantar Hukum Tata Negara dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, UU No 39 Tahun 2008. Dan literatur buku lainya yang menyangkut permasalahan skripsi ini.

b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian berupa buku, koran, media "online", karya tulis, jurnal dan artikel-artikel yang dapat mendukung dalam penulisan penelitian dan relevan dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini melalui dokumentasi dengan cara penelusuran dan penelitian kepustakaan, yaitu mencari data mengenai obyek penelitian. Dan mengumpulkan data mengenai suatu hal atau variabel tertentu yang berupa catatan, buku, surat kabar, artikel dan lain sebagainya. Teknik ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis dan mempelajari data-data yang berupa bahan-bahan pustaka yang berkaitan serta dengan cara menelaah sumber-sumber kepustakaan tersebut.

5. Subjek Penelitian

Peneliti menetapkan karakteristik subyek dalam penelitian ini adalah menganalalisis manusia itu sendiri untuk

mengetahui kebebasan apa saja yang harus dilakukan dan dihindari.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mencari data dan menyusun data secara sistematis atau tersusun yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi dengan cara mengurutkan data. Sehingga dapat terurai mana yang terpenting dan yang akan dipelajari serta yang mudah dipahami diri sendiri dan orang lain. Untuk mengetahui suatu bentuk keberhasilan eksperimen konsep kebebasan manusia. Perlu menganalisa merupakan langkah yang sangat kritis sekali dalam penelitian dengan data yang dikumpulkan dalam penelitian. Data yang diperoleh akan dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut: yang khusus itu ditarik generalisasi-generalisasi yang bersifat umum¹⁷. Setelah data diperoleh, kemudian menganalisis data dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran, dan bukan angka, hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif, dengan demikian laporan penelitian berisi kutipan-kutipan data untuk memberi penyajian laporan tersebut, data berasal dari naskah wawancara lapangan, catatan, video, dokumentasi dan dokumentasi resmi. Penulis juga menggunakan analisis data secara induktif. Metode induktif yaitu menarik kesimpulan, berawal dari yang khusus, lalu pada yang umum, lalu penulis mengadakan perbandingan antara teori dengan kenyataan yang terjadi di lapangan guna mengambil kesimpulan.¹⁷

I. Sistematika Pembahasan

Untuk memperoleh pemahaman yang jelas mengenai skripsi ini dan mencegah terjadinya kesalahpahaman dalam menginterpretasikan maksudnya, peneliti menjelaskan secara rinci mengenai gambaran umum atau kata kunci penelitian ini.

BAB 1 Pendahuluan Bagian pertama mencakup pendahuluan yang membahas penegasan judul, latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan

¹⁷ Ibid.

penelitian, manfaat penelitian, kajian penelitian terdahulu yang relevan, metode penelitian, sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori Dasar teori pada bab ini menguraikan mengenai kementerian berdasarkan undang-undang dasar 1945, kedudukan Menteri dalam *Wazir* Indonesia, sistem pengangkatan Menteri dan pemberhentian Menteri menurut undang-undang nomor 39 tahun 2008.

BAB III Kedudukan *Wazir* Menurut Pandangan Imam Al-Mawardi terdapat Riwayat Hidup Imam al-Mawardi, Pendidikan dan Guru-guru Imam al-Mawardi, Karya-karya Imam al-Mawardi, Pokok-pokok Pemikiran politik Imam al-Mawardi, Kedudukan *Wazir* (Menteri) menurut Imam al-Mawardi, Sistem pengangkatan *Wazir*.

BAB IV Hasil dan Pembahasan kedudukan *Wazir* (kementerian) menurut Imam al-Mawardi

BAB V Penutup Bab ini merangkum kesimpulan dari analisis yang dihasilkan sebagai respons terhadap isu-isu yang dikaji dalam penelitian, serta memberikan saran-saran penulis mengenai langkah-langkah yang dapat ditingkatkan atau dilakukan lebih lanjut.





BAB II

TEORI KEMENTERIAN

A. Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan (UUD 1945) mengatur bahwa Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial.¹ Presiden memegang kekuasaan penuh untuk menjalankan roda pemerintahannya. Salah satu kewenangan Presiden adalah mengangkat dan menetapkan pejabat tinggi negara, seperti mengangkat menteri-menteri.¹⁸

Pasal 17 ayat (1) menegaskan bahwa kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden. Para menteri ini bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) karena statusnya sebagai pembantu Presiden. Disinilah terlihat bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial, karena kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan tetap berada di tangan Presiden. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Presidenlah yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara karena kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan menteri-menteri tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi bergantung pada Presiden.

Meskipun Pasal 17 ayat (3) menyatakan bahwa menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan, tetapi dalam prakteknya terdapat beberapa menteri yang tidak memimpin Departemen Pemerintahan, seperti Menteri Sekretaris Negara dan ada juga diangkat Menteri Koordinator dan Menteri Muda. Secara yuridis hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan UUD 1945, sebab Menteri Koordinator itu hanya berfungsi untuk mengkoordinir beberapa menteri yang memimpin departemen pemerintahan, sedangkan menteri muda adalah membantu untuk menangani bidang khusus dari seorang menteri yang memimpin departemen pemerintahan. Jika ditafsirkan dari Pasal 17 pun bahwa menteri adalah pembantu presiden maka tidak ada persoalan sebab Presiden sebagai kepala pemerintahan bisa saja menentukan

¹⁸ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

pembantu yang diberi tugas khusus tanpa harus memimpin departemen, artinya ketentuan pasal 17 ayat (3) bahwa menteri itu memimpin departemen pemerintahan bukanlah suatu keharusan, semuanya tergantung pada Presiden sesuai dengan kebutuhan yang dihadapi.¹⁹

Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa “menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Berdasarkan ketentuan UUD 1945 menunjukkan bahwa menteri negara tergantung pada Presiden baik pengangkatan maupun pemberhentiannya, akan tetapi menteri-menteri tersebut bukan pegawai tinggi biasa. Hal ini dikarenakan menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam prakteknya. Sebagai Pemimpin Departemen, Menterilah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Menteri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemen yang dipimpinya. Sehingga jelas bahwa menteri-menteri itu berkedudukan sebagai pemerintah atau pemegang.²⁰

Kekuasaan sebagai pembantu Presiden di tingkat pusat. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara maka para menteri bekerja sama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang Presiden. Pasal 68 ayat (2) Konstitusi RIS menyatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan pemerintah menurut Konstitusi RIS ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu.”²¹ Berbeda dengan UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara, pada Konstitusi RIS Presiden hanya berkedudukan sebagai Kepala Negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dikepalai oleh Perdana Menteri. Hal ini dikarenakan dalam Konstitusi RIS, Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer.

¹⁹ Pasal 17 UUD 1945

²⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: RinekaCipta, 2001), h. 89.

²¹ Ibid.

Pada masa pemberlakuan Konstitusi RIS, menteri-menteri adalah bagian dari alat-alat perlengkapan sekaligus bagian dari pemerintah bersama Presiden. Sistem pemerintahan yang diterapkan adalah sistem pemerintahan parlementer sehingga kekuasaan pemerintahan dan segala tindakan pemerintah yang bertanggung jawab adalah menteri-menteri. Presiden tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya. Oleh karena itu, segala pemerintahan harus melibatkan menteri-menteri yang terkait. Sementara itu keterlibatan Presiden hanya bersifat formalitas untuk sekedar mengetahui. Semua keputusan atau peraturan harus diambil oleh kabinet, kemudian keputusan atau peraturan tersebut ditandatangani oleh Presiden dan ditandatangani oleh Menteri.²²

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950), sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah sistem pemerintahan parlementer atau pertanggungjawaban Dewan Menteri kepada Parlemen, sedangkan Presiden hanyalah merupakan Kepala Negara, bukan Kepala Pemerintahan (Pasal 45 UUDS 1950).²³ Sehingga penanggung jawab atas pemerintahan dipegang oleh menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Sedangkan Presiden sebagai kepala negara tidak bisa dimintai pertanggungjawabannya.²³

Sebagaimana dalam Konstitusi RIS, kedudukan menteri pada masa pemberlakuan UUDS 1950 lebih tinggi daripada pada saat diberlakukan UUD 1945. Pada masa ini menteri-menteri menjadi bagian dari alat-alat perlengkapan negara (Pasal 44).²⁴ Dari beberapa ketentuan pasal-pasal dalam UUDS 1950 dapat disimpulkan bahwa menteri-menteri atau pemerintah mempunyai kewenangan yang cukup besar. Selain sebagai bagian dari alat-alat kelengkapan negara, ia juga mempunyai kewenangan dan privilege. Ia terlibat secara langsung dalam proses pembuatan Undang-Undang, proses pembuatan anggaran belanja negara sekaligus pemegang umum anggaran, penerbitan uang, serta dalam

²² Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju* (Jakarta: Abdul Ghoffar, 2006), h. 65.

²³ Pasal 83 UUDS 1950

²⁴ Naskah Komprehensif, h. 42.

kaitan dengan hubungan luar negeri. UUDS 1950 secara tegas memberikan kekuasaan kepada Presiden untuk mengangkat menteri-menteri (Pasal 50) dan perdana menteri. Dalam menjalankan kewenangannya ini, UUDS 1950 juga mengatur lebih lanjut bahwa presiden dapat menunjuk pembentuk (formatur) kabinet.²⁵ Berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 tersebut, maka UUD 1945 kembali berlaku di Indonesia. Sehingga terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia, yang sebelumnya adalah sistem parlementer berdasarkan UUDS 1950, menjadi menganut sistem presidensial yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Secara normatif, tidak ada satu perubahan pasal pun dalam UUD 1945 pasca dekrit. Dekrit hanyalah sebuah instrument yang digunakan oleh Soekarno dalam memberlakukan kembali UUD 1945 setelah Konstituante hasil pemilu tahun 1955 tidak berhasil merumuskan suatu Undang-Undang Dasar yang baru.²⁶

Setelah kembali ke UUD 1945, Presiden mempunyai kekuasaan dan kewenangan untuk mengangkat menteri-menterinya secara langsung, tanpa harus menunjuk formatuer. Sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945, kedudukan menteri-menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden. Kata-kata UUD 1945 adalah bahwa "Presiden dibantu oleh menteri-menteri". Dengan demikian berlakulah sistem presidensial dimana menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden bukan lagi kepada parlemen. Mereka dapat diberhentikan setiap waktu oleh Presiden.²⁷

Perdebatan mengenai perubahan bab tentang kementerian negara yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 17 UUD 1945, dimulai sejak perubahan pertama sampai dengan perubahan ketiga. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan dari perubahan atau amandemen UUD 1945 yakni untuk mengurangi dominasi kekuasaan presiden yang terlalu besar.

Pembahasan perubahan pertama tahun 1999 terhadap Pasal 17 menghasilkan kesepakatan untuk merubah ayat (2) dan ayat (3).

²⁵ Pasal 51 UUDS tahun 1950

²⁶ Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), h. 78.

²⁷ Abdul Ghoffar, *Perbandingan*, h. 89.

Sedangkan pada pembahasan perubahan ketiga tahun 2001 menghasilkan kesepakatan untuk menambah satu ayat, yakni ayat (4). Pasal 17 UUD NRI 1945 setelah perubahan selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang.

Setelah perubahan pertama dan ketiga, Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelum perubahan, Presiden bebas melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, maka setelah perubahan UUD NRI 1945 hal tersebut tidak dapat dilakukan secara serta merta, karena semua itu diatur dengan Undang-Undang. Itu artinya, untuk melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, Presiden memerlukan persetujuan DPR. Namun dalam urusan pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri, Presiden bebas melakukan kapan saja tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga negara lainnya.²⁸

Perubahan UUD NRI 1945 membawa pengaruh yang cukup besar pada Kementerian Negara. Sebelum perubahan, Presiden memiliki kekuasaan yang mutlak terkait Kementerian Negara. Pembentukan, pengubahan maupun pembubaran Kementerian dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasehat, mendapat usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara yang lain, karena hal ini merupakan hak prerogatif dari Presiden. Tetapi, setelah perubahan UUD NRI 1945, kewenangan tersebut tidak bisa dilakukan secara serta merta oleh Presiden karena hal itu dibatasi oleh sebuah Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang.” Oleh karena itu

²⁸ Abdul Ghoffar, perbandingan, h.119-120.

berdasarkan ketentuan tersebut, maka dibuatlah suatu Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai Kementerian Negara, yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (UU No. 39 Tahun 2008). Undang-undang yang terdiri atas 9 (sembilan) Bab dan 28 (duapuluh delapan) Pasal ini nantinya merupakan titik tolak bagi penataan kelembagaan pemerintahan yang selama ini diatur dengan Peraturan Presiden.

Keberadaan UU No. 39 Tahun 2008 ini harus dipandang sebagai bagian dari semangat reformasi birokrasi Indonesia. UU ini pada dasarnya tidak bertujuan untuk mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun Kementerian Negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, keberadaan UU ini diharapkan mampu memudahkan Presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena secara jelas dan tegas mengatur tentang kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian Negara. Peraturan perundang-undangan ini diperlukan sebagai batu acuan (*milestone*) dalam menyusun kelembagaan pemerintahan. UU ini juga merupakan salah satu sarana untuk membangun sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima, sehingga dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yang pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita luhur dan tujuan bangsa sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

B. Kedudukan Menteri dalam *Wazir* Indonesia

Secara normatif, kedudukan Menteri telah diatur dalam Bab tersendiri dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu pada Bab V tentang kementerian negara. Pada Bab tersebut terdiri dari 1(satu) pasal yaitu Pasal 17 yang didalamnya termuat 4 (empat) ayat diantaranya:

1. Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara;
2. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
3. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;

4. Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.²⁹

Menurut Jimmly Ashiddiqie pengaturan soal kementerian negara yang tersendiri dalam Bab yang terpisah dari Bab III kekuasaan pemerintahan negara disebabkan oleh karena kedudukan Menteri-Menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan.³⁰

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa Menteri- Menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya para Menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang-bidang tugas-tugasnya masing-masing. Dengan demikian, meskipun sering diistilahkan bahwa para Menteri itu adalah pembantu Presiden, tetapi mereka ini bukanlah orang atau pejabat sembarangan. Karena tu untuk dipilih sebagai Menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif dibidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik. Apalagi bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas pemerintah dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat bekerja dengan efektif untuk kepentingan seluruh rakyat.³¹

Namun hal yang perlu dipahami Menteri disebut sebagai pelaksana pemerintahan bukan berarti hal tersebut telah menggeser amanat ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden. Sehingga menurut Harun Alrasid pemerintah ialah tetap Presiden sendiri, bukan Presiden plus Menteri. Logika inipun dipertegas dengan proses pertanggungjawaban kinerja kementerian dalam sistem presidensial hanyalah kepada Presiden dan bukan kepada DPR.

²⁹ Penjelasan Umum UU no 39 Tahun 2008 Alenia ke IV

³⁰ Jimmly Ashidqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara PascaReformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), h. 146.

³¹ Ibid, h. 67.

Berdasarkan pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 telah mengamanatkan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Dengan ketentuan tersebut telah melahirkan suatu Undang-undang organik yaitu UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Berdasarkan penjelasan umumnya, hadirnya UU No 39 Tahun 2008 sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementerian negara.³² Pada pasal 1 angka (1) dan (2) UU No 39 Tahun 2008 menjelaskan bahwa;

1. Kementerian Negara yang selanjutnya disebut kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;
2. Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain, setiap kementerian negara masing-masing mempunyai tugas sendiri. Berdasarkan Pasal 5 UU No 39 Tahun 2008 urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan yang non-kultur kementerianya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.

³² Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden* (Jakarta: Grafiti, 1999), h 89.

3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparaturnegara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertahanan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Ada sebanyak 47 urusan pemerintahan yang diamanatkan dalam ketentuan diatas secara garis besar telah menandakan bahwa terdapat kompleksitas urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh Presiden melalui kementerian negara. Dalam pasal 1 peraturan Presiden (perpres) No 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara disebutkan 34 jumlah kementerian. Kementerian tersebut adalah:

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
4. Kementerian Koordinator Bidang Kematriman;
5. Kementerian Dalam Negeri;
6. Kementerian Luar Negri;
7. Kementerian Pertahanan;
8. Kementerian Agama;
9. Kemenrian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 10.Kementerian Keuangan ;
- 11.Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
- 12.Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi;
- 13.Kementerian Kesehatan;Kementerian Kehutanan;
- 14.Kementerian Sosial;
- 15.Kementerian Ketenagakerjaan;
- 16.Kementerian Perindustrian;
- 17.Kementerian Perdagangan;
- 18.Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 19.Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
- 20.Kementerian Perhubungan;

21. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
22. Kementerian Pertanian
23. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
24. Kementerian kelautann dan Perikanan;
25. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
26. Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
27. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;
28. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
29. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
30. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
31. Kementerian Pariwisata;
32. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
33. Kementerian Pemuda dan Olahraga; dan
34. Kementerian Sekretariat Negara.

Jumlah ini sudah batas maksimal, karena Pasal 15 UU No 39 Tahun 2008 hanya membatasi jumlah kementerian paling banyak (tidak lebih) dari 34 (tiga puluh empat). Dalam melaksanakan urusan pemerintahan, pada Pasal 8 UU No 39 Tahun 2008 mengamanatkan bahwa Kementerian memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi tertentu, yaitu:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang dan pelaksanaan teknis dari pusat sampai ke daerah.
2. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidang pelaksanaan bimbingan steknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah dan pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
3. Perumusan dan penetapan kebijakan dibidang koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidangnya.

Selain dari beberapa menteri muatan tersebut, pada UU no 39 Tahun 2008 juga mengatur tentang syarat pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pengaturan syarat pengangkatan dan pemberhentian menteri tidak di maksudkan untuk membatasi hak presiden dalam hal memilih seorang menteri, sebaliknya menekan bahwa seorang menteri yang di angkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Presiden juga diharapkan juga memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian. Memiliki pengalaman kepemimpinan, dan tanggung bekerjasama sebagai pembantu presiden.

C. Sistem Pengangkatan Menteri dan pemberhentian Menteri menurut Undang- Undang Nomor 39 Tahun 2008

Pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Menteri merupakan kewenangan konstitutional yang dimiliki oleh Presiden, hal ini disebabkan kewenangan ini diatur secara ekplisist dalam konstitusi yaitu pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Menteri oleh Presiden kemudian diatur secara lebih jelas dalam UU NO 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Lahirnyan Undang-Undang ini merupakan implikasi perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang menambah satu pasal dalam Bab Kementerian Negara yaitu pasal 17 ayat (4) yang berbunyi bahwa “ pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang”. Dengan diaturnya Kementerian Negara lebih lanjut dalam instrumen Undang- Undang sekaligus telah menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sendi utama dalam pembangunan hukum nasional di Indonesia.³³

Secara umum, UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur terkait kementerian Negara dalam IX Bab dan 28 pasal. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa Undang-Undang ini bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena didalamnya secara jelas dan

³³ Achmad Ruslan, *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Rangkas Education, 2011), h. 78.

tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kementerian Negara. Hal ini juga sejalan dengan dengan salah satu fungsi eksternal suatu peraturan perundang-undangan yaitu memberikan fungsi kemudahan (fasilitas) dalam melaksanakan suatu urusan.³⁴

Lebih lanjut, berdasarkan penjelasan UU No 39 Tahun 2008 disebutkan bahwa Undang-Undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Adanya penekanan pada pembangunan sistem presidensial yang efektif dan efisien secara tidak langsung menegaskan bahwa kabinet berdasarkan Undang-Undang ini harus disusun menggunakan pendekatan kabinet sistem presidensia. Solly Lubis menguraikan bahwa kabinet presidensial adalah kabinet yang tugas eksekutifnya dipertanggungjawabkan oleh Presiden, dengan demikian Menteri-Menteri memegang peranan sebagai pembantu Presiden dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden atas tugas pembantunya itu.

Demikian juga halnya dengan pandangan Yunarto Wijaya bahwa Menteri dalam sistem Presidensial adalah sepenuhnya pembantu Presiden, artinya Menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan Presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh Presiden. Tidak boleh ada campur tangan partai dalam penentuan garis-garis kebijakan dari Presiden kepada Menterinya. Mengingat bahwa dalam sistem Presidensial, program eksekutif sepenuhnya berpatokan kepada kontrak sosial antara Presiden dengan rakyat. Tidak ada ikatan kepentingan program dengan partai, walaupun Presiden dicalonkan oleh koalisi partai tertentu.

Hadirnya UU No 39 Tahun 2008 juga dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan membatasi jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat). Artinya, jumlah kementerian tidak dimungkinkan melebihi jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan. Pembatasan jumlah kementerian ini juga sejalan dengan pengaturan mengenai

³⁴ Ibid, h. 86.

kementerian negara yang dalam Undang-Undang ini tidak didekati melalui pemberian nama tertentu pada setiap kementerian. Akan tetapi, melakukan pendekatan melalui urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Urusan-urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945; urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945; dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut tidak berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu kementerian. Akan tetapi satu kementerian bisa melaksanakan lebih dari satu urusan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden.

Pelaksanaan pengangkatan dan pemberhentian Menteri dalam UU No 39 Tahun 2008 diatur dalam bentuk syarat pengangkatan dan pemberhentian Menteri. Adanya pengaturan tentang persyaratan pengangkatan dan pemberhentian Menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Presiden juga diharapkan memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerjasama sebagai pembantu Presiden.³⁵

1. Pelaksanaan Pengangkatan

Proses pengangkatan Menteri berdasarkan UU No 39 Tahun 2008 diatur pada Bab V tentang Pengangkatan dan Pemberhentian. Pada Bab tersebut khusus bagian pengangkatan terdiri dari 2 (dua) pasal yaitu pasal 22 dan 23. Pada pasal 22 diatur bahwa ;

- a. Menteri diangkat oleh Presiden
- b. Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seorang harus memenuhi persyaratan : Warga Negara Indonesia; Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; Setia kepada Pancasila

³⁵ Penjelasan UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

sebagai dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan; Sehat jasmani dan rohani; Memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan 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.

Pada ayat (1) disebutkan bahwa Menteri diangkat oleh Presiden. Diangkatnya Menteri secara langsung oleh Presiden merupakan konsekuensi dianutnya sistem Presidensial. Dalam sistem presidensial menurut Solly Lubis presiden sendiri yang menetapkan personalia kabinet yakni siapa figur yang bakal jadi Menteri di kabinet. Berbeda dengan sistem minisentral parlementer dimana proses pengangkatan Menteri diawali dari Presiden lebih dulu mengangkat dan memberi mandat kepada formatur kabinet (pembentuk kabinet). Pada lazimnya Presiden menugaskan formatur dari kalangan partai dengan perhitungan agar supaya Menteri yang bakal tampil dikabinet akan mendapat dukungan politik yang kuat dari pihak parlemen (DPR).

Dalam pendekatan historis, pengangkatan Menteri baik menggunakan sistem presidensial dan sistem minisentral parlementer kedua-duanya pernah dipakai di Indonesia. Pengangkatan Menteri dengan sistem minisentral parlementer digunakan ketika konstitusi yang berlaku adalah konstitusi RIS dan UUDS 1950. Dan pengangkatan Menteri dengan sistem presidensial digunakan ketika konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 (sebelum amandemen) dan UUD 1945 (setelah amandemen). Untuk lebih jelasnya dinamika pengangkatan Menteri tersebut peneliti uraikan dalam tabel berikut:³⁶

³⁶ Oksep Adhayanto, "Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal FISIP UMRAH 2*, no. 2 (2011): 156–71.

Tabel 1.
Pengangkatan Menteri Berdasarkan Konstitusi Yang Pernah Berlaku

Konstitusi	Mekanisme	Tipe Pembentukan Kabinet
UUD 1945	Menteri-Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden	Sistem presidensial
Konstitusi Ris	Menteri-Menteri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk 3 orang pembentuk kabinet dan salah seorangnya dipilih sebagai perdana Menteri, selanjutnya Presiden menerima anjuran dari ketiga pembentuk kabinet tersebut.	Sistem miniserial parlementer
UUD 1950	Menteri-Menteri diangkat oleh Presiden dengan terlebih dahulu menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk kabinet, dan salah seorangnya diangkat menjadi perdana Menteri, selanjutnya Presiden menerima anjuran dari ketiga pembentuk kabinet tersebut.	Sistem miniserial parlementer
UUD NRI 1945	Menteri-Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, selanjutnya pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam Undang- Undang.	Sistem Presidensial

Pada ayat (2) diatur terkait beberapa syarat yang harus dipenuhi bagi seorang yang akan diangkat menjadi Menteri. Hadirnya syarat ini menegaskan bahwa kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri tidak boleh dilakukan secara bebas. Akan tetapi Presiden harus memastikan apakah personalia yang ditunjuk untuk diangkat menjadi Menteri telah memenuhi syarat pengangkatan Menteri yang telah diatur dalam Undang- Undang. Diaturinya syarat pengangkatan dan pemberhentian Menteri juga dapat dipandang sebagai refleksi upaya Negara dalam menciptakan pejabat pemerintahan yang komplit agar dapat memangku tugas

maupun fungsi Negara yang telah diotorisasikan dalam bentuk jabatan dengan baik pula. Hal ini didasarkan pada pandangan Logeman yang menempatkan “jabatan” dari aspek Negara sebagai organisasi otoritas yang mempunyai fungsi saling berhubungan dalam suatu totalitas lingkungan kerja tertentu, sehingga Negara disebut sebagai suatu perikatan fungsi-fungsi. Negara melahirkan otoritas dan wewenang, dan jabatan muncul sebagai pribadi (person) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui “pejabat” atau “pemangku jabatan”. Hal senada disampaikan oleh Utrech bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sedangkan yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantaraan “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.³⁷

2. Pelaksanaan Pemberhentian

Selaras dengan pengangkatan Menteri, pemberhentian Menteri berdasarkan UU NO 39 Tahun 2008 juga diatur pada Bab V tentang pengangkatan dan pemberhentian . pada Bab tersebut khusus bagian pemberhentian terdapat suatu Pasal yaitu pasal 24. Yang mengatur bahwa :

- a. Menteri berhenti dari jabatannya karena : Meninggal dunia; atau Berakhir masa jabatan.
- b. Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena : Mengundang diri atas permintaan sendiri secara tertulis; 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

³⁷ Lukman Hakim, “Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Konstitusi* 4, no. 1 (2011): 103–30.

- e. Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.
- f. Presiden memberhentikan sementara Menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penulis menyimpulkan terdapat 3 (tiga) prosedur pemberhentian yang dapat dilakukan oleh Presiden dalam melaksanakan kewenangannya. Pertama adalah prosedur pemberhentian secara otomatis, maksud dari prosedur ini adalah pemberhentian yang tanpa memerlukan persetujuan Presiden yang dikarenakan terdapat alasan atau keadaan yang mutlak sehingga seorang Menteri harus dinyatakan telah berhenti dari jabatannya. Hal ini dapat kita lihat ketentuannya pada pasal 24 ayat (1) bahwa Menteri dinyatakan berhenti dari jabatannya karena alasan meninggal dunia karena berakhir masa jabatannya. Masa jabatan yang dimaksud dalam hal ini adalah masa jabatan Menteri yang mengikuti masa jabatan Presiden yaitu selama 5 (lima) tahun. Kedua alasan tersebut merupakan alasan yang timbul dari keadaan yang mutlak dan tidak dapat introdusir lagi, sehingga jika hal demikian terjadi maka secara otomatis jabatannya sebagai Menteri dianggap telah berhenti. Kedua, pemberhentian dengan tidak secara otomatis, proses pemberhentian ini memerlukan alasan yang sifatnya relatif atau masih dapat diintrodusir karena memerlukan persetujuan oleh Presiden. Hal ini tercantum pada pasal 24 ayat (2) yang menyatakan Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presdien 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 Presdien

Alasan lain yang dimaksud pada ketentuan huruf e adalah alasan apa saja yang diambil berdasarkan inisiatif sendiri oleh Presiden untuk menentukannya, selama sebelum diterapkan alasan tersebut Presiden berdasarkan ketentuannya harus terlebih dahulu menetapkan dalam bentuk keputusan terkait apa saja alasan lain tersebut sehingga memiliki daya ikat yang sah.

Adanya kewenangan Presiden untuk menetapkan alasan lain yang diatur dalam pasal 24 huruf (f) UU No 39 Tahun 2008 disebabkan karena kedudukan Menteri itu sendiri sebagaimana yang diatur pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa Menteri-Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan tersebut telah menggambarkan terdapat hak Presiden untuk menentukan susunan kementeriannya yang tidak boleh dicampuri oleh pihak manapun. Dengan adanya hak tersebut maka Presiden secara otomatis juga memiliki hak untuk menentukan keadaan atau alasan apa saja yang membuat seorang Menteri yang membantunya masih layak untuk bisa dipertahankan kedudukannya untuk membantu Presiden atau tidak. Namun dalam hal ini bukan berarti Presiden juga sebebannya menentukan alasan, alasan lain yang ditentukan tersebut harus tetap sejalan dengan peraturan Perundang-undangan dan asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Hal ini sejalan dengan pendapat Ridwan HR bahwa meskipun seseorang (pejabat pemerintahan) mempunyai kebebasan dalam melaksanakan suatu tugas yang diberikan kepadanya, namun ia tetap tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.³⁸

Ketiga, pemberhentian sementara, hal ini dapat dilihat ketentuannya pada Pasal 24 ayat (3) bahwa Presiden memberhentikan sementara Menteri yang didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Maksud dari ketentuan ini adalah Presiden harus memberhentikan sementara Menteriya jika terdapat

³⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Raja Grafindo Persada, 2011), h. 78.

tuduhan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih agar Menteri tersebut memiliki waktu untuk membela dirinya dihadapan pengadilan. Proses pemberhentian sementara ini adalah langkah yang sangat adil sebab hal ini sejalan dengan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang menegaskan seseorang harus dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Jika putusan pengadilan yang sifatnya tetap (*inkracht van gewijsde*) tersebut menyatakan dugaan atas tindak pidana tersebut tidak terbukti maka Presiden dapat kembali mengaktifkan jabatan seseorang tersebut sebagai Menteri. Namun lain halnya jika putusan pengadilan yang sifatnya tetap (*inkracht van gewijsde*) menyatakan dugaan atas tindak pidana tersebut terbukti maka hal ini membuat terpenuhinya salah satu syarat pemberhentian, sehingga Presiden pun juga harus memberhentikan Menteri tersebut.



DAFTAR RUJUKAN

- Mawardi, Al. *Adab Ad- Dunya Wa Ad –Din*. Libanon: Dar Al-Fikri, 1994.
- Mawardi, Al. *Al –Ahkam Al Sulthaniyyah, Alih Bahasa Fadhli Bahr*. Jakarta: Darul Falah, 2006.
- Abdul Azis Dahlan. *Ensiklopedi Agama Dan Filsafat*. Palembang: Perc. Universitas Sriwijaya, 2001.
- Abdul Ghoffar. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Abdul Ghoffar, 2006.
- Achmad Ruslan. *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Rangkas Education, 2011.
- Adhayanto, Oksep. “Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945.” *Jurnal FISIP UMRAH 2*, no. 2 (2011): 156–71.
- Ahkam Sulthaniyah: *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam. Ahkam Sulthaniyah*. Jakarta: Qisthi Press, 2016.
- Al-mawardi, Imam. *Al-Ahkam Al-Sulthoniyah Wu Ul-Wilayah*. Bairut: al-makatab al-islami, n.d.
- Ali Abdul Mu’ti Muhammad. *Filsafat Politik Antara Islam Dan Barat*. Bandung: CVPustaka Setia, 2010.
- Fathul Mu’in. “Sistem Kewarisan Hazairin Dan Toha Yahya Omar Serta Kontribusinya Dalam Pembentukan Undang- Undang Kewarisan Di Indonesia.” *NIZHAM 9*, no. 1 (2021).
- Hakim, Lukman. “Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.” *Konstitusi 4*, no. 1 (2011): 103–30.
- Harun Alrasid. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Grafiti, 1999.

Imam al-Mawardi. *Al-Ahkam Al Sultaniyah, (Sistem Pemerintahan Khalifah Islam)*. Jakarta: Qisthi Press, 2015.

———. *Al-Hawi Al-Kabir*. Bairut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, 1994.

Imam Al-Mawardi. *Adab Al-Dunya Wa Al-Din, Dalam Sayuti Pulungan, Fiqh Siyasah:Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran,*. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 1999.

Iqbal Hasan. *Metodelogi Penelitian Dan Pengaplikasikanya*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

Ismail Sunny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Jimmy Ashidqie. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara PascaReformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. XXXV. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2016.

Mawardi, I. Al. *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*. Jakarta: Darul Falah, 2020.

Moh. Mahfud MD. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: RinekaCipta, 2001.

Mu'in, Fathul, And Universitas. "Pandangan Hukum Islam Terhadap Demokrasi Pemilihan Kepala Desa." *Ijtima'iyya* 12, No. 2 (2019): 231–47.

Muhajir. "Pemikiran Politik Islam Imam Al-Mawardi Dan Relevansinya Di Indonesia Imam Al-Mawardi ' s Islamic Political Thought and Its Relevance in Indonesia." *POLITICA: Jurnal Hukum Tata Negara Dan Politik Islam X*, no. I (2023): 83–98.

Munawir Sjadli. *Islam Dan Tata Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1998.

Mushaf Al-Burhan. *Al-Qur'an Dan Terjemahan*. Bandung: Fitroh Robbani, 2009.

Mustafa as-Saqa. *Adab Al-Daunya Wa Ad-Din*. Beirut: Dar al-Fikr al-Arabi, 1995.

Mutasir. “Non Muslim Sebagai Menteri Tanfidzi Perspektif Pemikiran Al-Mawardi.” *Jurnal An-Nida’: Jurnal Pemikiran Islam* 42, no. 2 (2018): 1–20. <http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/Anida/article/view/9359/4897>.

Na’imah, Hayatun. “Perda Berbasis Syari’Ah Dalam Tinjauan Hukum Tata Negara.” *Khazanah: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora* 14, no. 1 (2016): 27. <https://doi.org/10.18592/khazanah.v14i1.1136>.

Nur Alfian. *Tinjauan Hukum Tata Negara Indonesia Tentang Kedudukan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi*. Skripsi: Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung. Vol. 01, 2016.

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Raja Grafindo Persada, 2011.

Rusfi, Mohammad. “Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum.” *Al-Adalah* XII (2014): 63–74.

Sugiono. *Metode Penelitian Kualitatif Kuantitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2018.

Suyuti Pulungan. *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1997.

Wahidin, Ade. “Pendidikan Islam Menurut Imam Al-Mawardi.” *At-Tajdid: Jurnal Ilmu Tarbiyah* 7, no. 2 (2018): 264–65.