

# Normatifitas pasal 23 pasal 22 uu no.39 tahun 2008 tentang larangan rangkap jabatan bagi menteri (studi rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik)

Zamzam Nurjaman

Universitas Islam Negeri Mualana Malik Ibrahim Malang  
e-mail: zam123@gmail.com

**Kata Kunci:** Rangkap  
Jabatan, Menteri, Partai  
Politik, Undang-Undang  
Kementerian Negara,  
Konflik Kepentingan

**Keywords:**

Dual Positions, Ministers,  
Political Parties, State  
Ministry Law, Conflict of  
Interest

## Abstract

Penelitian ini mengkaji normativitas Pasal 23 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, khususnya terkait larangan rangkap jabatan bagi menteri, dengan fokus pada studi kasus rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik. Menggunakan pendekatan yuridis-normatif melalui studi kepustakaan dan analisis deskriptif-analitis, artikel ini menemukan bahwa meskipun Pasal 23 tidak secara eksplisit melarang rangkap jabatan ketua partai politik, semangat dan tujuan undang-undang didukung oleh Pasal 22 mengenai sumpah jabatan menteri—secara substantif menuntut loyalitas tunggal kepada negara. Praktik rangkap jabatan ini berpotensi tinggi menimbulkan konflik kepentingan, menurunkan profesionalisme dan efektivitas kinerja menteri, serta mengikis kepercayaan publik. Oleh karena itu, penelitian ini

merekomendasikan revisi UU Kementerian Negara untuk secara eksplisit melarang rangkap jabatan tersebut, serta penguatan etika politik dan pengawasan publik demi terciptanya tata kelola pemerintahan yang berintegritas.

## ABSTRACT

This study examines the normative nature of Article 23 and Article 22 of Law Number 39 of 2008 concerning State Ministries, particularly regarding the prohibition on holding concurrent positions for ministers, focusing on a case study of concurrent positions of ministers and political party leaders. Using a juridical-normative approach through literature review and descriptive-analytical analysis, this article finds that although Article 23 does not explicitly prohibit concurrent positions as political party leaders, the spirit and purpose of the law—supported by Article 22 concerning the ministerial oath of office—substantively demand sole loyalty to the state. This practice of concurrent positions has a high potential to create conflicts of interest, reduce the professionalism and effectiveness of ministerial performance, and erode public trust. Therefore, this study recommends a revision of the Law on State Ministries to explicitly prohibit such concurrent positions, as well as strengthening political ethics and public oversight to create governance with integrity.



*This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license.*

*Copyright © 2023 by Author. Published by Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.*

## Pendahuluan

Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia menempatkan menteri sebagai aktor kunci yang menjalankan roda pemerintahan, bertanggung jawab langsung kepada presiden. Integritas, profesionalisme, dan objektivitas para menteri merupakan pilar fundamental dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Maryam, 2016). Landasan hukum keberadaan dan tugas kementerian serta menteri diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara). Di antara berbagai regulasi yang terdapat dalam undang-undang tersebut, ketentuan mengenai larangan rangkap jabatan bagi menteri, sebagaimana termaktub dalam Pasal 23, menjadi sangat esensial. Ketentuan ini dirancang untuk mencegah konflik kepentingan dan memastikan bahwa menteri dapat memberikan dedikasi penuh dan tidak terbagi dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan mereka.

Namun, dinamika praktik ketatanegaraan di Indonesia menunjukkan adanya fenomena yang menarik sekaligus problematis, yakni sering terjadinya rangkap jabatan antara posisi menteri dan jabatan strategis di partai politik, khususnya sebagai ketua partai politik. Meskipun Pasal 23 UU Kementerian Negara tidak secara eksplisit mencantumkan "ketua partai politik" dalam daftar larangan rangkap jabatan, semangat dan tujuan pembentuk undang-undang—yang diperkuat oleh Pasal 22 mengenai sumpah atau janji menteri untuk mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan—mengindikasikan adanya potensi inkonsistensi yang serius.

Loyalitas ganda yang mungkin timbul dari rangkap jabatan ini berisiko mengaburkan garis antara kepentingan publik dan agenda politik partai, berpotensi memengaruhi objektivitas dalam perumusan dan implementasi kebijakan, menurunkan efektivitas kinerja pemerintahan, serta pada akhirnya dapat mengikis kepercayaan publik. Kondisi inilah yang mendesak dilakukannya kajian mendalam mengenai normativitas Pasal 23 dan Pasal 22 UU No. 39 Tahun 2008 dalam konteks fenomena rangkap jabatan tersebut.

Penelitian ini memiliki tujuan utama untuk menganalisis secara yuridis-normatif Pasal 23 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 mengenai larangan rangkap jabatan bagi menteri, dengan penekanan studi pada rangkap jabatan menteri yang sekaligus menjabat sebagai ketua partai politik. Adapun ruang lingkup pembahasan dalam penelitian ini mencakup: (1) interpretasi filosofis dan yuridis terhadap substansi

kedua pasal tersebut; (2) identifikasi dan analisis potensi konflik kepentingan yang dapat muncul dari praktik rangkap jabatan ini; (3) implikasi rangkap jabatan terhadap prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, akuntabilitas, dan profesionalisme kabinet; serta (4) perumusan rekomendasi kebijakan yang relevan untuk memperjelas dan memperkuat penegakan norma-norma yang ada.

Penelitian ini mengusung nilai penting yang signifikan karena mengangkat isu krusial yang secara langsung berdampak pada integritas dan efektivitas jalannya pemerintahan di Indonesia. Perdebatan publik yang berkelanjutan mengenai rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik mencerminkan adanya kekhawatiran masyarakat terhadap potensi penyalahgunaan wewenang dan pengabaian kepentingan publik demi agenda politik atau elektoral partai. Dengan menyediakan analisis yang mendalam mengenai dasar hukum dan implikasinya, tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi substansial pada diskursus mengenai demokrasi yang sehat, transparan, dan akuntabel.

Unsur kebaharuan tulisan ini terletak pada fokus spesifiknya terhadap rangkap jabatan menteri sebagai ketua partai politik dalam bingkai analisis Pasal 23 dan Pasal 22 UU Kementerian Negara. Area ini seringkali menjadi "zona abu-abu" dalam interpretasi hukum. Meskipun isu rangkap jabatan pejabat publik secara umum telah banyak menjadi objek kajian, penelitian yang secara khusus menyoroti ketua partai politik sebagai entitas yang berbeda dari "pemimpin suatu perusahaan, bank, atau industri lainnya" (Pasal 23 huruf a) dan "pejabat pada lembaga pemerintahan nonkementerian" (Pasal 23 huruf b), serta secara komprehensif mengaitkannya dengan dimensi normatif sumpah jabatan menteri (Pasal 22), masih relatif terbatas.

Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu, studi ini akan secara spesifik mengisi kekosongan literatur dengan menganalisis secara mendalam implikasi normatif Pasal 23 dan Pasal 22 UU Kementerian Negara terhadap rangkap jabatan menteri yang juga menjabat sebagai ketua partai politik. Penelitian ini menawarkan interpretasi hukum yang lebih komprehensif dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang relevan untuk mengatasi potensi konflik kepentingan yang inheren dalam praktik tersebut. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi signifikan bagi pengembangan ilmu hukum tata negara dan perbaikan praktik tata kelola pemerintahan yang berintegritas di Indonesia.

## Metode Penelitian

Metodologi Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif (normative legal research), berfokus pada analisis norma-norma hukum positif. Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan (library research) dengan mengumpulkan bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, serta bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal ilmiah terkait isu rangkap jabatan dan etika pemerintahan. Selanjutnya, data dianalisis secara deskriptif-analitis melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap ketentuan hukum, serta analisis konseptual untuk mengevaluasi normativitas Pasal 23 dan Pasal 22 UU Kementerian Negara dalam konteks rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik, guna merumuskan implikasi dan rekomendasi.

## Pembahasan

### 1. Analisis Normatif Pasal 23 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Larangan Rangkap Jabatan

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 secara eksplisit mengatur: "Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai: pemimpin suatu perusahaan, bank, atau industri lainnya; pejabat pada lembaga pemerintahan nonkementerian; atau jabatan lain yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dirangkap."

Secara harfiah (interpretasi gramatikal), frasa "ketua partai politik" tidak tercantum secara eksplisit dalam huruf a atau b. Namun, kunci interpretasi terletak pada huruf c, yaitu "jabatan lain yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dirangkap." Ini membuka ruang bagi penafsiran yang lebih luas, melampaui daftar konkret yang disebutkan. Secara interpretasi teleologis (tujuan), larangan rangkap jabatan dalam Pasal 23 adalah untuk mencegah konflik kepentingan dan memastikan bahwa menteri dapat fokus sepenuhnya pada tugas kenegaraan mereka. Konflik kepentingan terjadi ketika kepentingan pribadi atau kelompok seseorang berpotensi memengaruhi objektivitas dan integritas dalam pelaksanaan tugas publik. Jabatan ketua partai politik, meskipun bukan entitas bisnis atau lembaga pemerintahan nonkementerian, secara inheren mengandung kepentingan politik dan elektoral yang kuat. Seorang ketua partai bertanggung jawab atas keberlangsungan dan kemenangan partainya, yang meliputi penggalangan dana, penentuan strategi politik, hingga penentuan calon legislatif dan

eksekutif. Ketika seorang menteri sekaligus menjadi ketua partai, loyalitasnya dapat terbelah. Keputusan kebijakan yang dibuat sebagai menteri berisiko dipengaruhi oleh agenda partai (misalnya, peningkatan popularitas partai, kepentingan kelompok tertentu dalam partai, atau persiapan pemilu mendatang), bukan semata-mata berdasarkan kepentingan nasional atau profesionalisme pemerintahan.

Sebagai contoh, kebijakan fiskal atau alokasi anggaran kementerian yang dipimpin oleh menteri merangkap ketua partai dapat saja condong pada daerah-daerah yang merupakan basis suara partainya, atau proyek-proyek yang menguntungkan afiliasi partainya, alih-alih berdasarkan prioritas pembangunan nasional yang objektif. Dengan demikian, meskipun tidak disebut secara eksplisit, semangat dan tujuan Pasal 23 secara kuat mengarah pada larangan rangkap jabatan sebagai ketua partai politik karena potensi konflik kepentingannya yang substansial (Marlianti, 2017).

## **2. Analisis Normatif Pasal 22 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Sumpah atau Janji Menteri**

Pasal 22 UU Kementerian Negara mewajibkan menteri untuk mengucapkan sumpah atau janji sebelum memangku jabatannya. Substansi sumpah tersebut antara lain berisi komitmen untuk:

"...setia kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya demi darma bakti saya kepada bangsa dan negara. Bahwa saya akan memegang rahasia jabatan, dan hanya akan bekerja untuk kepentingan bangsa dan negara." (Saleh, 2020)

Sumpah jabatan ini merupakan fondasi etika dan moral bagi seorang menteri. Frasa "hanya akan bekerja untuk kepentingan bangsa dan negara" secara tegas menuntut loyalitas tunggal (undivided loyalty) kepada negara. Ketika seorang menteri juga menjabat sebagai ketua partai politik, prinsip loyalitas tunggal ini dapat terkompromi. Seorang ketua partai memiliki tanggung jawab etis dan politis untuk memprioritaskan kepentingan organisasinya. Ini mencakup pengambilan keputusan strategis yang mungkin tidak selalu sejalan dengan kepentingan bangsa dan negara secara keseluruhan, melainkan lebih condong pada kepentingan politik jangka pendek partai atau kelompok tertentu dalam partai. (Maryam, 2016)

Potensi konflik loyalitas ini menjadi sangat nyata. Pertimbangan politik praktis partai dapat menyusupi pertimbangan profesional dan objektif dalam perumusan kebijakan publik. Hal ini tidak hanya mengancam integritas pribadi menteri, tetapi juga

integritas institusi kementerian dan bahkan legitimasi pemerintahan secara keseluruhan. Melanggar sumpah jabatan bukan hanya persoalan etika semata, melainkan juga memiliki konsekuensi hukum dan moral yang serius, karena menteri telah berjanji di hadapan Tuhan dan rakyat.

#### 4.3 Implikasi Rangkap Jabatan Menteri dan Ketua Partai Politik

Fenomena rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik menimbulkan berbagai implikasi negatif yang dapat merusak kualitas tata kelola pemerintahan:

1. **Potensi Konflik Kepentingan yang Parah:** Ini adalah implikasi paling fundamental. Keputusan-keputusan strategis di tingkat kementerian, mulai dari alokasi anggaran, penetapan kebijakan sektoral, hingga proses regulasi, dapat didasari oleh motif politik partai, bukan objektivitas dan profesionalisme. Misalnya, penggunaan fasilitas negara untuk kepentingan kampanye partai, atau pemihakan pada kelompok tertentu demi dukungan politik.
2. **Penurunan Profesionalisme dan Efektivitas Kinerja:** Jabatan menteri dan ketua partai politik sama-sama menuntut waktu, energi, dan konsentrasi yang sangat besar. Merangkap kedua jabatan tersebut secara bersamaan akan mengakibatkan beban kerja yang berlebihan, mengurangi fokus menteri pada tugas-tugas inti kementerian, dan pada akhirnya menurunkan efektivitas serta kualitas kinerja pemerintahan secara keseluruhan.<sup>5</sup>
3. **Ancaman Terhadap Independensi dan Netralitas Birokrasi:** Adanya menteri yang merangkap ketua partai dapat menciptakan tekanan tidak langsung terhadap aparatur sipil negara (ASN) di bawah kementerian tersebut untuk melayani kepentingan partai, bukan hanya kepentingan negara. Hal ini dapat mengikis prinsip netralitas dan profesionalisme birokrasi, mengubahnya menjadi alat politik partai penguasa.
4. **Erosi Kepercayaan Publik dan Legitimasi Pemerintahan:** Ketika publik melihat menteri lebih loyal pada kepentingan partainya daripada kepentingan bangsa dan negara, kepercayaan terhadap pemerintah akan menurun drastis. Hal ini dapat memicu apatisme publik, memperlebar jurang antara rakyat dan penguasa, serta pada gilirannya mengancam legitimasi dan stabilitas politik nasional.



5. **Ketidakpastian dan Ambiguitas Hukum:** Ketiadaan larangan eksplisit dalam UU Kementerian Negara mengenai rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik menciptakan ambiguitas hukum. Kondisi ini sering kali memicu perdebatan interpretasi dan kesulitan dalam penegakan hukum, memberikan celah bagi praktik yang secara etis dan secara substantif bertentangan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

#### 4.4 Urgensi Penegakan Normativitas

Meskipun Pasal 23 tidak secara eksplisit melarang rangkap jabatan menteri dan ketua partai politik, semangat undang-undang, sumpah jabatan (Pasal 22), dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik secara kuat menghendaki adanya larangan tersebut. Penegakan normativitas ini sangat mendesak dan dapat ditempuh melalui beberapa jalur:

1. **Interpretasi Hukum Progresif:** Para penafsir hukum, termasuk hakim Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang atau akademisi hukum, dapat menginterpretasikan frasa "jabatan lain yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dirangkap" dalam Pasal 23 huruf c, secara progresif. Interpretasi ini harus melihat pada potensi konflik kepentingan yang jelas dan nyata yang timbul dari rangkap jabatan ketua partai politik, menjadikannya sebagai salah satu jabatan yang dilarang dirangkap demi menjaga integritas dan objektivitas pemerintahan.
2. **Amandemen Undang-Undang Kementerian Negara:** Langkah paling konkret dan permanen adalah melakukan revisi atau amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008. Amandemen ini harus secara eksplisit menambahkan "ketua atau jabatan strategis lain di partai politik" sebagai salah satu larangan rangkap jabatan bagi menteri. Ini akan menghilangkan ambiguitas hukum dan memberikan landasan yang kuat bagi penegakan.
3. **Penguatan Kode Etik dan Komitmen Politik:** Selain penegakan hukum formal, komitmen etika dan moral dari individu menteri serta partai politik itu sendiri sangat vital. Partai politik dapat merumuskan dan mengimplementasikan kode etik internal yang ketat, yang secara tegas melarang kadernya yang diangkat sebagai menteri untuk merangkap jabatan sebagai ketua partai. Ini mencerminkan kesadaran politik dan tanggung jawab moral untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berintegritas (Taufik, 2021).

4. **Peran Aktif Pengawasan Publik:** Masyarakat sipil, akademisi, dan media massa memiliki peran krusial dalam melakukan pengawasan terhadap praktik rangkap jabatan ini. Dengan menyuarakan keprihatinan, melakukan kajian independen, dan menyoroti setiap potensi konflik kepentingan, tekanan publik dapat mendorong pemerintah dan partai politik untuk mematuhi semangat undang-undang dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Penegakan normativitas ini bukan hanya sekadar kepatuhan pada teks hukum, tetapi merupakan upaya fundamental untuk melindungi kepentingan publik dari potensi penyalahgunaan kekuasaan dan untuk memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah benar-benar berorientasi pada kesejahteraan rakyat, bukan pada kepentingan golongan atau partai semata.

### Kesimpulan

Berdasarkan analisis yuridis-normatif terhadap Pasal 23 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dapat disimpulkan bahwa **rangkap jabatan antara menteri dan ketua partai politik, meskipun tidak secara eksplisit dilarang dalam redaksi Pasal 23, secara substantif bertentangan dengan semangat undang-undang dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.**

Analisis menunjukkan bahwa:

1. **Pasal 23 huruf c UU Kementerian Negara** (jabatan lain yang dilarang dirangkap) dapat diinterpretasikan secara teleologis untuk mencakup jabatan ketua partai politik, mengingat potensi konflik kepentingan yang sangat nyata dan serius. Jabatan ketua partai politik, dengan agenda politik dan elektoralnya, secara inheren dapat memengaruhi objektivitas keputusan menteri, mengaburkan batas antara kepentingan negara dan kepentingan partai.
2. **Pasal 22 UU Kementerian Negara** yang mengatur sumpah atau janji menteri untuk "hanya akan bekerja untuk kepentingan bangsa dan negara" secara tegas menuntut loyalitas tunggal. Rangkap jabatan sebagai ketua partai politik berpotensi menciptakan konflik loyalitas, di mana kepentingan partai dapat mendominasi atau membiaskan pelaksanaan tugas kenegaraan.
3. **Implikasi rangkap jabatan** ini sangat merugikan, meliputi tingginya potensi konflik kepentingan, penurunan profesionalisme dan efektivitas kinerja menteri, ancaman terhadap independensi dan netralitas birokrasi, serta erosi kepercayaan publik terhadap pemerintah dan sistem demokrasi.

Dengan demikian, keberadaan seorang menteri yang sekaligus menjabat sebagai ketua partai politik menciptakan ambiguitas hukum dan moral yang merusak integritas serta akuntabilitas pemerintahan

### Daftar Pustaka



- Marlianti, M. (2017). STUDI TENTANG PROFESIONALISME APARATUR DALAM PELAKSANAAN GOOD GOVERNANCE DI KEC. LINGGANG BIGUNG, KAB. KUTAI BARAT. *Jurnal Paradigma (JP)*, 2(1), 155. <https://doi.org/10.30872/jp.v2i1.350>
- Maryam, N. S. (2016). MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI PELAYANAN PUBLIK. 1.
- Saleh, R. (2020). Rangkap jabatan menteri sebagai ketua partai politik dalam hukum ketatanegaraan Indonesia. *Universitas Katolik Parahyangan*.  
<http://hdl.handle.net/123456789/15272>
- Rahmat Saleh, “Rangkap Jabatan Menteri sebagai Ketua Partai Politik dalam Hukum Ketatanegaraan Indonesia” (skripsi, Universitas Katolik Parahyangan, 2020), 35-40.
- Taufik, M. (2021). DINAMIKA DALAM PENERAPAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DAN PARLEMENTER DI INDONESIA. *Qaumiyah: Jurnal Hukum Tata Negara*, 1(2), 127–141. <https://doi.org/10.24239/qaumiyah.v1i2.10>