



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 79/PUU-IX/2011**

Tentang

Status Wakil Menteri Dalam Pemerintahan Republik Indonesia

- Pemohon** : **Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) yang diwakili oleh Adi Warman sebagai Ketua Umum Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidanaa Korupsi Pusat dan H. TB. Imamudin sebagai Sekretaris Jenderal Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidanaa Korupsi Pusat.**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 10 UU 39/2008 terhadap Pasal 17 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945
- Amar Putusan** :
- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 - Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 - Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.
- Tanggal Putusan** : Selasa, 5 Juni 2012

Ikhtisar Putusan :

Pemohon adalah badan hukum yang benrbentuk organisasi kemasyarakatan yang memiliki tujuan memperjuangkan kepentingan umum merasa hak konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya Pasal 10 UU 39/2008.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah oleh karena permohonan Pemohon adalah pengujian Pasal 10 UU 39/2008 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

Terkait dengan kedudukan hukum para Pemohon, bahwa pada pokoknya Pemohon mendalihkan bahwa Pemohon sebagai organisasi Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak

Pidana Korupsi (GN-PK) yang mengaktualkan Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan adanya pengangkatan dua puluh orang Wakil Menteri, sehingga negara harus menyediakan fasilitas-fasilitas khusus dari negara yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) berupa rumah dinas, kendaraan dinas, biaya operasional, gaji, tunjangan jabatan, sekretaris, ajudan, staf pembantu, supir dan lain-lain yang oleh Pemohon diperkirakan selama tiga tahun akan berjumlah sekitar satu triliun delapan ratus juta rupiah lebih. Menurut Pemohon, jika tidak ada pengangkatan wakil menteri maka anggaran tersebut dapat dipergunakan untuk usaha-usaha yang bisa membuka kesempatan kerja, dan juga dapat dipergunakan untuk meningkatkan taraf hidup yang lebih baik dan sehat serta pelayanan kesehatan atau untuk menambah biaya Pendidikan. Bahwa dari dalil tentang kedudukan hukum Pemohon tersebut menurut Mahkamah Pemohon secara *prima facie* memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo.

Terkait dengan pokok permohonan Pemohon, pada pokoknya Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 10 UU 39/2008 bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 17 dan Pasal 28D, padahal Penjelasan Pasal 10 UU 39/2008 menyatakan, "*Yang dimaksud dengan 'Wakil Menteri' adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet*", sehingga menutup hak warga negara yang bukan pejabat karir atau pegawai negeri sipil untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan khususnya menjadi Wakil Menteri. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi arti berlakunya asas umum di dalam hukum bahwa "*sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan*" dan dimasukkan di dalam Undang-Undang sepanjang tidak berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau ketentuan-ketentuan lain di dalam UUD 1945. Menurut Mahkamah, baik diatur maupun tidak diatur di dalam Undang-Undang, pengangkatan wakil menteri sebenarnya merupakan bagian dari kewenangan Presiden sehingga, dari sudut substansi, tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam konteks ini. Hal tersebut berarti bahwa bisa saja sesuatu yang tidak disebut secara tegas di dalam UUD 1945 kemudian diatur dalam Undang-Undang, sepanjang hal yang diatur dalam Undang-Undang tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945;
2. Bahwa mengenai biaya yang dikeluarkan untuk suatu jabatan atau suatu lembaga yang oleh Pemohon dianggap sebagai pemborosan keuangan negara, tidak boleh dinilai sebagai kerugian semata, sebab selain kerugian finansial ada juga keuntungan dan manfaatnya untuk bangsa dan negara. Sebagai salah satu contoh, biaya yang dikeluarkan untuk pegawai lembaga pasyarakatan atau rumah tahanan negara, biaya pembuatan gedung, biaya untuk para narapidana atau tahanan, semua itu tidak boleh dinilai dari pengeluaran yang dianggap kerugian negara sebab hal tersebut dilakukan dalam rangka penegakan salah satu aspek negara hukum, dalam hal ini penjatuhan pidana terhadap mereka yang melakukan tindak pidana. Apalagi bukan tidak mungkin adanya wakil menteri itu bisa turut mengawasi penggunaan anggaran agar tidak terjadi pemborosan dan berbagai korupsi;
3. Bahwa oleh karena pengangkatan wakil menteri itu boleh dilakukan oleh Presiden, terlepas dari soal diatur atau tidak diatur dalam Undang-Undang, maka mengenai orang yang dapat diangkat sebagai wakil menteri menurut Mahkamah, dapat berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia, bahkan warga negara biasa, sebab Presiden yang mengangkat wakil menteri

adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar [vide Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945];

4. Bahwa meskipun Pasal 10 UU 39/2008 dari sudut kewenangan Presiden mengangkat wakil menteri tidak merupakan persoalan konstitusionalitas, akan tetapi pengaturan yang terkandung dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang *a quo* dalam praktiknya telah menimbulkan persoalan legalitas yakni ketidakpastian hukum karena tidak sesuai implementasi ketentuan tersebut dengan hukum kepegawaian atau peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan dan birokrasi. Terlebih lagi Penjelasan Pasal 10 ternyata berisi norma baru padahal menurut Putusan Mahkamah Nomor 011/PUU-III/2005, tanggal 19 Oktober 2005 yang kemudian dimuat pula di dalam Lampiran II angka 177 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan, "*Penjelasan ... tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma*". Hal ini memang menjadi masalah di dalam ketatanegaraan kita karena meskipun Presiden mempunyai hak prerogatif dalam hal-hal tertentu tetapi Presiden juga mempunyai kewajiban hukum untuk mentaati peraturan perundang-undangan sesuai dengan sumpah Presiden/Wakil Presiden. sehingga tidak boleh melakukan hal-hal yang bertentangan dengan tuntutan legalitas yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Mahkamah persoalan legalitas yang muncul dalam pengangkatan wakil menteri, antara lain, adalah:
 - *Pertama*, terjadi eksesifitas dalam pengangkatan wakil menteri sehingga tampak tidak sejalan dengan dengan latar belakang dan filosofi pembentukan Undang-Undang tentang Kementerian Negara. Dalam bahasa teknis *judicial review* eksesifitas yang seperti itu sering disebut tidak sejalan dengan maksud semula pembentukan Undang-Undang dimaksud (*original intent*).
 - *Kedua*, saat mengangkat wakil menteri Presiden tidak menentukan beban kerja secara spesifik bagi setiap wakil menteri sehingga tak terhindarkan memberi kesan kuat sebagai langkah yang lebih politis daripada mengangkat pegawai negeri sipil (PNS) secara profesional dalam jabatan negeri. Apalagi seleksi jabatan wakil menteri dilakukan secara sama dengan pengangkatan menteri yakni didahului dengan *fit and proper test* di tempat dan dengan cara yang sama dengan seleksi dan pengangkatan menteri. Hal tersebut menjadi sangat politis dan tidak sesuai dengan hukum kepegawaian yang sudah lama berlaku terutama jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang *a quo*.
 - *Ketiga*, menurut Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang *a quo* jabatan wakil menteri adalah jabatan karier dari PNS tetapi dalam pengangkatannya tidaklah jelas apakah jabatan tersebut merupakan jabatan struktural atautkah jabatan fungsional.
 - *Keempat*, masih terkait dengan jabatan karier, jika seorang wakil menteri akan diangkat dalam jabatan karier dengan jabatan struktural (Eselon IA) maka pengangkatannya haruslah melalui seleksi, dan penilaian oleh Tim Penilai Akhir (TPA) yang diketuai oleh Wakil Presiden atas usulan masing-masing instansi yang bersangkutan. Tim Penilai Akhir tersebut kemudian mengusulkan pengangkatannya kepada Presiden dalam bentuk penerbitan Keputusan Presiden (Keppres) untuk kemudian dilantik oleh Menteri/Jaksa Agung/Kapolri dan pejabat yang setingkat sesuai dengan penempatan yang bersangkutan. Menurut fakta di persidangan, para wakil menteri diangkat tanpa melalui prosedur tersebut dan pelantikannya dilakukan oleh Presiden sendiri di istana negara sehingga prosedurnya menggunakan prosedur yang berlaku bagi menteri, bukan prosedur yang berlaku bagi PNS yang menduduki jabatan karier.
 - *Kelima*, nuansa politisasi dalam pengangkatan jabatan wakil menteri tampak juga dari terjadinya perubahan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sampai dua kali menjelang

(Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011, tanggal 13 Oktober 2011) dan sesudah (Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2011, tanggal 18 Oktober 2011) pengangkatan wakil menteri bulan Oktober 2011 yang oleh sebagian masyarakat dipandang sebagai upaya menjustifikasi orang yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi wakil menteri supaya memenuhi syarat tersebut. Perubahan-perubahan Perpres tersebut tampak dibuat secara kurang cermat sehingga mengacaukan sistem pembinaan pegawai sebagaimana telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang ada lebih dulu.

- *Keenam*, komplikasi legalitas dalam pengangkatan wakil menteri seperti yang berlaku sekarang ini, muncul juga terkait dengan berakhirnya masa jabatan. Jika wakil menteri diangkat sebagai pejabat politik yang membantu menteri maka masa jabatannya berakhir bersama dengan periode jabatan Presiden yang mengangkatnya. Akan tetapi, jika wakil menteri diangkat sebagai pejabat birokrasi dalam jabatan karier maka jabatan itu melekat terus sampai dengan tiba masa pensiunnya atau berakhir masa tugasnya berdasarkan ketentuan yang berlaku untuk jabatan karier sehingga tidak serta merta berakhir bersama dengan jabatan Presiden yang mengangkatnya. Pertanyaannya, kapan berakhirnya masa jabatan wakil menteri berdasarkan fakta hukum yang ada sekarang ini? Apakah bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan menteri yang dibantunya dan dalam periode Presiden yang mengangkatnya atautkah dapat berakhir sebelum atau sesudah itu? Di sinilah letak komplikasi legalitas tersebut.
5. Bahwa Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menentukan bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet adalah tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, sebab menurut pasal tersebut susunan organisasi kementerian terdiri dari atas unsur: pemimpin yaitu Menteri; pembantu pemimpin yaitu sekretariat jenderal; pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal; pengawas yaitu inspektorat jenderal; pendukung, yaitu badan atau pusat; dan pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila wakil menteri ditetapkan sebagai pejabat karir, sudah tidak ada posisinya dalam susunan organisasi kementerian, sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil, yang berarti bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 6. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas menurut Mahkamah timbulnya kekacauan implementasi atau masalah legalitas di dalam hukum kepegawaian dan birokrasi pemerintahan itu terjadi karena bersumber dari ketentuan Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang *a quo* maka keberadaan Penjelasan tersebut justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dalam pelaksanaan hukum dan telah membatasi atau membelenggu kewenangan eksklusif Presiden dalam hal mengangkat dan memberhentikan menteri/wakil menteri berdasarkan UUD 1945 sehingga Penjelasan tersebut harus dinyatakan inkonstitusional. Oleh karena keberadaan wakil menteri yang ada sekarang ini diangkat antara lain berdasar Pasal 10 dan Penjelasannya dalam Undang-Undang *a quo*, menurut Mahkamah posisi wakil menteri perlu segera disesuaikan kembali sebagai kewenangan eksklusif Presiden menurut putusan Mahkamah ini. Oleh sebab itu, semua Keppres pengangkatan masing-masing wakil menteri perlu diperbarui agar menjadi produk yang sesuai dengan kewenangan eksklusif Presiden dan agar tidak lagi mengandung ketidakpastian hukum.

Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan untuk sebagian dan Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
- Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
- Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.