

Netralitas Lembaga Kepresidenan : Membatasi Rangkap Jabatan Presiden, Gagasan Menuju Undang-Undang Lembaga Kepresidenan

Muhammad Sigit Ismail¹

Abstract

The presidential institution is a crucial body within Indonesia's constitutional system. Given its full and comprehensive authority, neutrality in the exercise of its power is essential. To safeguard this neutrality, it is necessary to limit the president from holding any other position outside the presidency. If the president concurrently holds another office, there is a concern that they may lose neutrality and act in favor of their own group, which could lead to public distrust toward the presidential institution and negatively impact the democratization process in Indonesia. Based on this condition, the formulated research problems are: what are the impacts and risks of the president holding multiple positions in government, and how should such dual roles ideally be restricted? The method used in this research is normative juridical, focusing on the study of secondary data. Based on the analysis conducted, it can be concluded that holding multiple positions can lead to unfavorable conditions in the performance of duties. Specifically, if the president concurrently holds another position that influences the government, it may damage the reputation of the presidential institution, as it creates the potential for unfairness and favoritism toward a particular group or interest. Therefore, limitations are necessary to prevent the president from holding other positions, which can be done by establishing legal norms to be included in legislation, such as constitutional amendments or the creation of a specific law regarding the presidential institution and related matters. This will help the presidential institution maintain its neutrality and independence.

Keywords: President, dual roles, position, neutrality

Abstrak

Lembaga kepresidenan merupakan lembaga yang penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaannya yang utuh dan penuh dibutuhkan netralitas dalam penyelenggaraan kekuasaannya. Dalam rangka menjaga netralitas tersebut presiden perlu dibatasi agar tidak memegang jabatan lain diluar jabatan presiden. Apabila presiden merangkap jabatan dengan jabatan lain, dikhawatirkan presiden menjadi tidak netral dan berpihak pada kelompoknya saja, yang berujung pada ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga kepresidenan, dan mempengaruhi demokratisasi di Indonesia. Berdasarkan kondisi tersebut didapat rumusan masalah yakni bagaimana pengaruh dan resiko rangkap jabatan presiden dalam pemerintahan dan bagaimana idealnya rangkap jabatan ini harus dibatasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normative yang berfokus mengkaji data sekunder. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, terdapat kesimpulan bahwa rangkap jabatan dapat menimbulkan kondisi yang tidak baik dalam pelaksanaan tugas. Khusus mengenai presiden yang rangkap jabatan dengan jabatan lain yang mempengaruhi pemerintahan, kondisi ini dikhawatirkan dapat merusak reputasi lembaga kepresidenan, karena presiden berpotensi tidak adil dan berpihak pada satu kelompok atau kepentingan. Untuk itu diperlukan pembatasan agar presiden tidak merangkap jabatan dengan cara membentuk norma yang nantinya dimasukkan kedalam perundang-undangan, seperti amandemen atau dibentuk undang-undang tersendiri mengenai lembaga kepresidenan dan lainnya, sehingga lembaga kepresidenan dapat mempertahankan netralitas dan independensinya.

Kata Kunci: Presiden, rangkap, jabatan, netralitas.

Pendahuluan

Lembaga kepresidenan memiliki peran yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan khususnya dalam pemerintahan negara Indonesia. Sebagaimana pada umumnya konsep presidensialisme, presiden di Indonesia berlaku tidak hanya sebagai kepala negara akan tetapi juga sebagai kepala pemerintahan, sehingga presiden memiliki kewenangan yang luas dan hampir menyeluruh. Hal tersebut dapat dilihat dari bagaimana presiden selain memegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan lebih khusus

¹ Muhammad Sigit Ismail, Bidang Kajian Hukum dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, E-mail: sigit.ismail@unpas.ac.id

membuat kebijakan, selain daripada itu presiden pun memiliki struktur yang secara kelembagaan dibawah presiden untuk melakukan penegakkan hukum bahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan hukum². Kondisi ini menempatkan presiden berada di posisi yang strategis dalam menentukan arah kebijakan negara. Itulah mengapa dalam setiap kontestasi politik, lembaga tersebut menjadi titik sentral dinamika terjadi. Dalam kondisi inilah, menjaga agar lembaga kepresidenan tetap objektif dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik tertentu menjadi isu yang penting, agar fungsinya tetap berjalan sebagaimana mestinya³.

Dalam rangka untuk menjaga objektivitas, lebih jauh menjaga netralitas presiden, salah satu langkah yang bisa dilakukan adalah melakukan pembatasan agar presiden tidak merangkap jabatan. Rangkap jabatan yang dimaksud bukan Ketika presiden memegang jabatan sebagai kepala negara dan pemerintahan, melainkan ketika presiden memegang jabatan lain yang terkait dengan kekuasaan politik, diantaranya yang sering terjadi adalah ketika presiden merangkap sebagai ketua partai politik atau jabatan strategis lain (walaupun secara logika ketatanegaraan presiden merupakan jabatan yang sangat strategis bahkan dalam kekuasaan eksekutif presiden merupakan pimpinan tertinggi)⁴. Kondisi ini menciptakan dilema hubungannya dengan objektivitas dan independensi lembaga kepresidenan. Lebih jauh, dalam demokrasi, netralitas sangat penting agar tidak terjadi atau setidaknya meminimalisir dominasi salah satu pihak atau kelompok tertentu dalam penentuan kebijakan pemerintah, yang dapat memicu ketidakadilan, ketidakseimbangan dan ketidaksetaraan dalam pengambilan keputusan.

Rangkap jabatan ini membuka celah konflik kepentingan, dimana kelompok atau pribadi tertentu yang mendukung presiden, dapat mempengaruhi sikap presiden. Walaupun bisa jadi hal itu menjadi wajar dalam kacamata interaksi politik, dimana "bagi-bagi kue" menjadi lumrah melihat ketentuan pengisian jabatan presiden dan wakil presiden yang mengharuskan pasangan presiden dan wakil presiden harus diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana diatur dalam konstitusi. Terlebih apabila presiden merangkap jabatan sebagai ketua partai politik, tidak menutup kemungkinan presiden akan lebih cenderung kepada partai politik yang dia pimpin. Padahal ketika presiden hanya mengutamakan kepentingan kelompok atau partai politiknya sendiri, maka lambat laun kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kepresidenan akan hilang⁵.

Lebih lanjut, rangkap jabatan presiden akan merusak kredibilitas lembaga kepresidenan. Lembaga yang seyogyanya menjadi simbol persatuan dan penyeimbang

² Muhammad Jodi Wiranto dan Ahmad Redi, "URGENSI UNDANG-UNDANG TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA DIKAITKAN DENGAN EKSISTENSI UNDANG-UNDANG LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA LAINNYA," *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021).

³ Selvy Anugrah Maharani, "Kedudukan Lembaga Kepresidenan Untuk Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Berdasarkan UUD NRI 1945," *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (2025): 45–53, <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i2.541>.

⁴ Ratna Herawati, Aditya Andela Pratama, dan Fifiana Wisnaeni, "Optimalisasi Lembaga Kepresidenan Melalui Harmonisasi Peraturan," *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024).

⁵ Maharani, "Kedudukan Lembaga Kepresidenan Untuk Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Berdasarkan UUD NRI 1945."

kekuasaan, justru akan terlihat cenderung digunakan hanya untuk memenuhi kelompok tertentu saja atau kepada ideologi tertentu saja. Keberpihakan ini selain menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat, juga akan menimbulkan citra buruk kepada pemerintah secara keseluruhan. Ketika publik mulai meragukan ketulusan serta objektivitas presiden, maka hubungan antara pemerintah dan rakyat akan terganggu dan memperburuk polarisasi politik.

Rangkap jabatan pun menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak transparan. Transparansi merupakan salah satu prinsip yang penting dalam pemerintahan yang demokratis, karena dengan transparansi ini tiap kebijakan dapat diuji dan dipertanggungjawabkan kepada khalayak. Namun dengan posisi presiden yang merangkap atau memiliki jabatan ganda yang mengaitkan dirinya dengan partai politik atau lembaga-lembaga lainnya yang memiliki kepentingan dalam pengambilan kebijakan, maka proses pembuatan kebijakan dan keputusan akan menjadi tertutup dan akan sulit untuk difahami oleh masyarakat pada umumnya, karena kebijakan itu hanya berkulat di kelompoknya saja. Kondisi ini menyebabkan publik akan sulit menilai, apakah kebijakan tersebut mengutamakan kepentingan umum dan kepentingan negara, atau hanya sebatas untuk kepentingan kelompok atau pihak tertentu⁶.

Selain itu, rangkap jabatan presiden pun akan memiliki kecenderungan pada sentralisasi kekuasaan. kekuasaan yang terpusat pada satu individu dimana ia memiliki lebih dari satu jabatan yang penting dalam pemerintahan serta politik akan menyebabkan mekanisme *check and balances* tidak akan terlaksana dengan baik. Dalam demokrasi, pembagian kekuasaan antara tiap kekuasaan baik itu eksekutif, legislatif atau pun yudikatif menjadi sangat penting dan merupakan salah satu prinsip utama dalam demokrasi⁷. Bila presiden merangkap jabatan lain yang dapat mempengaruhi keberimbangan kekuasaan, maka potensi penyalahgunaan kekuasaan akan besar dan ini berakibat pada lemahnya pengawasan terhadap berbagai kebijakan yang dibuat dan dijalankan.

Untuk itu, pembatasan terhadap jabatan ganda yang dipegang oleh presiden atau dengan kata lain pembatasan terhadap rangkap jabatan presiden, menjadi hal yang penting sebagai salah satu upaya untuk menjaga netralitas lembaga kepresidenan. Pembatasan ini dapat dilakukan salah satunya dengan menetapkan norma yang jelas dan tegas dalam perundang-undangan atau lebih jauh bahkan bisa dilakukan dengan membuka kemungkinan amandemen terhadap konstitusi.

Dengan adanya pembatasan ini, lembaga kepresidenan akan lebih netral dan presiden akan lebih fokus menjalankan tugasnya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tanpa ada gangguan dari kepentingan politik partai atau kelompok tertentu. Hal ini akan meningkatkan kredibilitas pemerintahan sekaligus memperbaiki hubungan pemerintah dan masyarakat. Dalam jangka waktu yang panjang, akan tercipta kebijakan yang lebih objektif dan adil, yang akan berujung pada stabilitas sosial dan politik di

⁶ Herawati, Pratama, dan Wisnaeni, "Optimalisasi Lembaga Kepresidenan Melalui Harmonisasi Peraturan."

⁷ Sulardi Sulardi, "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang- Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (20 Mei 2016): 515, <https://doi.org/10.31078/jk935>.

Indonesia. Selain itu, pembatasan ini akan memperkuat demokrasi di Indonesia, dimana tiap kebijakan dapat mencerminkan kepentingan rakyat secara umum.

Rumusan Masalah

Dari kondisi pertentangan *das sain* dan *das solen* diatas, terdapat beberapa rumusan masalah terkait dengan rangkap jabatan presiden dan netralitas yang apabila dirumuskan antara lain:

- 1) Bagaimana pengaruh dan resiko rangkap jabatan presiden terhadap netralitas lembaga kepresidenan dan sistem pemerintahan Indonesia?
- 2) Bagaimana pengaturan mengenai rangkap jabatan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
- 3) Bagaimana konsep pembatasan rangkat jabatan presiden dalam rangka memperkuat netralitas lembaga kepresidenan?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normative, yakni peneitian yang fokus kajiannya epada data sekunder berupa teori, norma, dogma, kaidah dan peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan bahan hukum primer, sekunder dan tersier⁸. Data yang diperoleh kemudian dianalisa secara yuridis lalu dijabarkan ke dalam bentuk narasi.

Pembahasan

Pengaruh dan Resiko Rangkap Jabatan Presiden Terhadap Netralitas Lembaga Kepresidenan serta Sistem Pemerintahan Indonesia

Rangkap jabatan merupakan salah satu fenomena yang dapat mempengaruhi kinerja suatu lembaga. Sebagai salah satu lembaga yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki kekuasaan yang luas dan utuh, lembaga kepresidenan pun tidak lepas dari potensi dimana individu yang mengisi jabatan presiden menjabat pula jabatan lain. Sebagai lembaga negara, diharapkan lembaga kepresidenan dapat menjadi simbol persatuan dan penyeimbang kekuasaan lainnya, selain itu objektivitas dan adil menjadi sebuah keniscayaan dalam pengambilan keputusan dan kebijakan. Isu rangkap jabatan memiliki keterkaitan langsung dengan persoalan netralitas. Netralitas merupakan hal yang penting dalam sebuah lembaga negara. Netralitas memastikan tiap kebijakan yang diambil oleh lembaga negara dalam hal ini presiden akan sejalan dengan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Namun, ketika presiden memegang jabatan lebih dari satu, baik sebagai ketua partai politik ataupun jabatan lain yang memiliki signifikansi dalam politik, hal ini akan menyebabkan mengurangnya objektivitas dan memunculkan potensi penyalahgunaan kekuasaan⁹.

⁸ Adje Samekto, *Penelitian Hukum Dalam Aliran Legal Positivisme* (Depok: Rajawali Press, 2023).

⁹ Moza Dela Fudika, Aryo Akbar, dan Ellydar Chaidir, "POLITIK HUKUM LARANGAN RANGKAP JABATAN PRESIDEN SEBAGAI KETUA PARTAI POLITIK," *Kodifikasi* 4, no. 2 (2022).

Beberapa aspek utama dalam netralitas lembaga kepresidenan, diantaranya adalah presiden harus bisa menjaga jarak dari perpecahan politik yang terjadi. Ketika presiden terlibat dalam partai atau kelompok tertentu, lebih khusus menjadi ketua atau menjabat dalam posisi strategis, kebijakan yang akan diambil dapat dipengaruhi oleh kepentingan partai atau kelompok tersebut. Selain kebijakan, dalam kontestasi pejabat politik tertentu pun, presiden berkemungkinan untuk cenderung terhadap kader atau individu di partai atau kelompok yang ia sedang pimpin. Contoh konkret yang bisa diambil adalah ketika Presiden Prabowo secara terbuka mengumumkan dirinya mendukung salah satu pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah di Jawa Tengah. Walaupun staff kepresidenan telah mengklarifikasi bahwa yang bersangkutan dalam kondisi cuti dalam jabatannya, akan tetapi hal ini tetap akan menjadi persoalan karena presiden terlihat condong pada salah satu calon yang notabene adalah pasangan calon yang diusung salah satunya oleh partai yang ia pimpin.

Ketidaknetralan ini berpotensi menyebabkan kredibilitas lembaga kepresidenan menurun. Lembaga kepresidenan yang seyogyanya mewakili seluruh rakyat melalui kebijakan dan keputusannya, akan kehilangan kredibilitas dan kepercayaan publik, karena presiden telah cenderung pada kelompoknya saja. Masyarakat akan melihat kebijakan dan pilihan presiden tidak murni diambil berdasarkan kebutuhan nasional, akan tetapi didasarkan pada kepentingan pribadi atau kelompok presiden. Konsekuensinya akan terjadi ketegangan antara presiden dan rakyat yang akan mengarah kepada penurunan dukungan terhadap presiden beserta kebijakan yang diambil.

Konflik politik pun menjadi salah satu akibat yang mungkin akan terjadi ketika presiden lebih cenderung pada kelompok dan partainya saja. Apalagi bila dihubungkan dengan konsep multi partai yang memungkinkan jumlah partai menjadi banyak, ketika presiden hanya cenderung mengakomodir kepentingan partainya, maka partai-partai lain yang juga mengagregasi keinginan masyarakat menjadi tersisih. Kondisi ini membuka kemungkinan terjadi gangguan terhadap stabilitas politik.

Ketika presiden merangkap jabatan lain dalam struktur politik atau pemerintahan, lembaga kepresidenan akan menjadi lebih rentan terhadap tekanan politik berbagai pihak. Hal ini akan mengganggu stabilitas politik yang harusnya terjaga melalui *check dan balances* antar cabang kekuasaan. Pengaruh eksternal yang mengganggu pengambilan keputusan presiden, menyebabkan penurunan independensi lembaga eksekutif. Tekanan eksternal akan mempengaruhi pengambilan keputusan strategis yang seharusnya objektif. Akibatnya, lembaga yang dipimpin oleh presiden tidak lagi dapat dijalankan dengan penuh kebebasan dan objektivitas.

Selanjutnya, kurangnya transparansi dalam pengambilan keputusan merupakan resiko lain yang secara signifikan akan timbul oleh rangkap jabatan presiden. Transparansi atau keterbukaan merupakan aspek yang penting dan menjadi salah satu asas dalam asas umum pemerintahan yang baik. Dengan adanya keterbukaan dalam pengambilan kebijakan, masyarakat akan mengetahui bahkan berhak mengetahui bagaimana kebijakan tersebut diambil dan kepada siapa kebijakan tersebut ditujukan. Ketika presiden merangkap jabatan, pengambilan kebijakan berpeluang hanya berkecukupan dikelompoknya saja, sehingga arah dan orientasi dibalikanya hanya diketahui terbatas, masyarakat tidak mengetahui motif dari pembentukan suatu kebijakan. Pembentukan kebijakan yang tidak

terbuka, menimbulkan kecurigaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga kepresidenan, buntutnya adalah hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang tidak harmonis, lebih jauh menyebabkan ketidakstabilan sosial dan politik. Hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang mencapai titik ketegangan luar biasa akibat dari tidak transparannya pemerintah dapat dilihat di era orde baru menuju reformasi, dimana ujung ketegangan tersebut berbuah pada jatuhnya kekuasaan orde baru. Termasuk pada era orde lama yang dipenghujung kekuasaannya, ketegangan antara pemerintah dan masyarakat tidak terhindarkan yang berujung pada jatuhnya orde lama¹⁰.

Rangkap jabatan pun berpotensi menciptakan sentralisasi kekuasaan yang berbahaya. Dalam sistem demokrasi, dominasi perlu di minimalisir dengan cara mendistribusikan kekuasaan secara merata, sehingga *tercipta check and balances*. Akan tetapi dengan kondisi rangkap jabatan, contohnya sebagai ketua partai politik, maka salah satu lembaga yang pengisian jabatannya melibatkan partai politik (legislatif, khususnya DPR) akan kesulitan untuk melaksanakan tugasnya sebagai lembaga negara yang melakukan kontrol terhadap pemerintah. Katakanlah bila suara mayoritas di legislatif diisi oleh partai politik yang diketuai oleh presiden, maka secara tidak langsung lembaga legislatif akan kesulitan untuk melakukan control terhadap penyelenggaraan pemerintahan karena secara internal akan terjadi dinamika politik yang tidak berimbang, yang berujung pada lembaga legislatif yang tidak maksimal melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Dikhawatirkan, lembaga legislatif tidak jauh beda seperti di era orde baru yang hanya sebagai lembaga 'stempel' untuk memuluskan kehendak pemerintah, tanpa kontrol yang ketat.

Dampak dari sentralisasi kekuasaan adalah penyalahgunaan kekuasaan. Dengan kekuasaan yang terpusat, presiden memiliki kontrol yang besar atas kebijakan negara, posisi tersebut akan sangat mudah untuk dapat disalahgunakan. Bentuk penyalahgunaannya dapat terjadi dalam berbagai macam bentuk, diantaranya sebagaimana yang disampaikan sebeleumnya yakni pengambilan keputusan yang tidak adil, keberpihakan terhadap kelompok atau partai sendiri bahkan praktik korupsi yang lebih sistematis dan terorganisir¹¹.

Sedikit demi sedikit dari kondisi sentralisasi dan penyalahgunaan kekuasaan, integritas lembaga kepresidenan akan turun. Lembaga yang seharusnya menjadi simbol persatuan justru dianggap menjadi sumber perpecahan dan titik pusat instabilitas politik. Presiden tidak lagi dianggap sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang objektif, tetapi hanya sebagai tokoh politik biasa yang hanya mengamankan kepentingan partai dan kelompoknya saja. Pada akhirnya, proses demokrasi menjadi terhambat. Sebagaimana sistem demokrasi yang mengharuskan adanya pengambilan keputusan berdasarkan konsensus dan mempertimbangkan rakyat, dengan sendirinya nilai-nilai ideal tersebut sulit untuk dilaksanakan. Presiden pun akan terjebak pada konflik politik yang mengurangi fokusnya untuk kepentingan bangsa, dan menciptakan polarisasi politik yang tajam, dimana hanya satu kelompok saja yang diuntungkan sementara kelompok lain

¹⁰ Fudika, Akbar, dan Chaidir.

¹¹ Rira Nuradhwati, "DINAMIKA SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI DI INDONESIA," *Jurnal Academia Praja* 2, no. 01 (19 Februari 2019): 152–70, <https://doi.org/10.36859/jap.v2i01.90>.

diabaikan. Hal ini jelas merusak prinsip dasar demokrasi yang menuntut adanya pemerintahan yang inklusif dan mewakili rakyat.

Dengan mempertimbangkan kemungkinan serta resiko yang akan ditimbulkan ketika presiden rangkap jabatan, penting kiranya bagi negara untuk mengatur pembatasan terhadap presiden, khususnya pembatasan untuk tidak melakukan rangkap jabatan. Tanpa ada pembatasan yang jelas, hal-hal sebagaimana yang disampaikan sebelumnya diatas akan sangat mungkin terjadi.

Pengaturan Mengenai Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pengaturan mengenai rangkap jabatan telah banyak diatur dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hampir tiap aturan baik dalam bentuk undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai jabatan atau pengisian jabatan tertentu, didalamnya biasa terdapat pengaturan mengenai larangan untuk merangkap jabatan di jabatan yang lain. Konsep ketidakbolehan untuk rangkap jabatan ini berlaku untuk tiap lembaga dalam setiap kekuasaan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif dalam berbagai batasan dan konsep yang berbeda-beda.

Sebelum lebih jauh membahas mengenai rangkap jabatan di tiap kekuasaan dan lembaga, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai lembaga negara dan konsep jabatan secara umum. Mengenai lembaga negara, Bagir manan dalam teorinya membagi jenis lembaga berdasarkan fungsinya ke dalam tiga klasifikasi, yaitu:

- 1) Lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, misalnya aalah lembaga kepresidenan, DPR, DPD, MPR dan lembaga kekuasaan kehakiman. Lembaga-lembaga ini disebut juga alat kelengkapan negara;
- 2) Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Dengan kata lain, lembaga ini hanya menjalankan tugas admisitratif yang tidak bersifat ketatanegaraan;
- 3) Lembaga negara bantu, atau lembaga negara penunjang kadang pula disebut badan penunjang yang memiliki fuungsi untuk membantu atau menunjang alat kelengkapan negara. Lembaga ini dalam istilah lain disebut juga sebagai *auxiliary organ/agency*.

Dari apa yang disampaikan oleh Bagir manan diatas, yang disebut sebagai pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada di lembaga negara, yakni alat kelengkapan negara beserta dengan turunannya, termasuk didalamnya lembaga negara pendukung. Dengan demikian bila dikontekstualisasikan dengan ketatanegaraan Indonesia yang disebut pejabat negara adalah presiden, DPR, DPD, MPR, dan Hakim (baik di Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi) karena pejabat ini melaksanakan fungsinya untuk dan/atau atas nama negara.

Kembali pada isu rangkap jabatan, sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa ketentuan mengenai pembatasan rangkap jabatan ini hampir ada pada tiap lembaga negara, yang membedakan adalah konsepnya saja, akan tetapi gambaran besarnya sama, yakni larangan ini dibuat agar pejabat yang mengisi jabatan suatu lembaga negara, dapat sepenuhnya menjalankan tugas dan kewenangan dengan maksimal dan tanpa ada campur

tangan atau pengaruh-pengaruh diluar dari apa yang menjadi tugasnya¹². Sebagai sebuah perbandingan, mari kita ambil beberapa peraturan perundang-undangan dimana didalamnya terdapat norma mengenai pelarangan rangkap jabatan. Misalnya di lingkungan kekuasaan legislatif, berdasarkan Pasal 240 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum anggota DPR tidak diperkenankan untuk rangkap jabatan sebagai direksi atau komisaris BUMN. Dalam lingkungan kekuasaan kehakiman atau yudikatif, di Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terdapat norma yang tidak memperbolehkan hakim rangkap jabatan. Lalu diperjelas oleh Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2011 tentang Jabatan yang Tidak Boleh Dirangkap oleh Hakim Agung dan Hakim, dimana didalamnya disebutkan jabatan atau pekerjaan lain apa saja yang tidak boleh dipegang oleh hakim dalam masa pengabdianya¹³.

Sementara di kekuasaan eksekutif, seperti kementerian, menteri tidak diperbolehkan untuk merangkap jabatan-jabatan lain yang sudah ditentukan dalam perundang-undangan. Perundang-undangan yang dimaksud misalnya dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 yang secara eksplisit mengatur bahwa menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat lain, komisaris atau direksi ataupun pimpinan organisasi yang dibiayai oleh anggaran pendapatan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah (APBN/APBD)¹⁴. Tidak seperti lembaga kementerian, lembaga kepresidenan yang secara vertikal merupakan 'atasan' dari menteri, justru tidak terdapat aturan yang jelas dan konkret yang mengatur mengenai larangan tidak boleh rangkap jabatan. Hal ini dapat fahami karena tidak terdapat undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain yang dibuat khusus tentang lembaga kepresidenan. Beberapa peraturan yang terkait dengan lembaga presiden hanya berkaitan dengan bagian-bagian dari lembaga ini, seperti bagaimana cara pengisiannya (contoh: Undang-undang pemilu) atau bagaimana cara menjalankan beberapa fungsi saja.

Akan tetapi, bila dilacak jejak historis pengaturan mengenai larangan rangkap jabatan presiden, maka kita akan mendapatkan adanya pengaturan di beberapa era dalam pemerintahan Indonesia. Ketika Indonesia berubah haluan menjadi serikat dan muncul konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), didalam konstitusi tersebut terdapat pasal yang menyebutkan bahwa presiden dan menteri tidak boleh memangku jabatan umum lain apapun secara bersama-sama baik di dalam maupun di luar Republik Indonesia Serikat. Tepatnya di Pasal 79 ayat (1) yang berbunyi "*Djabatan Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan mendjalankan djabatan umum didalam dan diluar Republik Indonesia Serikat*".

Selain dalam Konstitusi RIS yang tidak bertahan lama keberlakuannya, aturan mengenai tidak diperbolehkannya rangkap jabatan di jabatan presiden muncul pun di dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS). Di dalam Pasal 55 UUDS terdapat

¹² Muhammad Ariel Badrul Fallah Ahmad Arya Saputra, "Analisis Regulasi Larangan Rangkap Jabatan Dalam Pemerintahan Indonesia sebagai Dukungan Penerapan Good Corporate Governance," *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. 14 (31 Juli 2024), <https://doi.org/10.5281/ZENODO.13343212>.

¹³ Ahmad Arya Saputra.

¹⁴ Amin Rahmad Panjaitan dan Irwansyah, "Rangkap Jabatan Menteri dalam Konteks Kepentingan Negara Berdasarkan Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik Perspektif Siyasah Tanfidziyah," *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023).

aturan mengenai larangan rangkap jabatan yang berbunyi *“Djabatan Presiden, Wakil Presiden dan Menteri tidak boleh dipangku bersama-sama dengan mendjalankan djabatan umum apapun didalam dan diluar republik Indonesia”*. Walaupun secara redaksional norma tersebut tidak jauh berbeda sebagaimana yang terdapat dalam Konstitusi RIS, akan tetapi ada satu hal yang bisa disimpulkan bahwa di kedua konstitusi tersebut, terdapat konsistensi penegasan untuk membatasi presiden (bahkan jabatan lain di wilayah kekuasaan eksekutif) untuk tidak rangkap jabatan. Ini menunjukkan bahwa para pendahulu saja sudah bisa mengetahui berbagai macam kemungkinan yang terjadi apabila terjadi rangkap jabatan, walaupun dalam pelaksanaannya sulit untuk ditegakkan dikarenakan usia republik yang masih muda dan pemerintahan yang belum seutuhnya stabil, akan tetapi ide-ide tersebut dapat menjadi referensi yang berharga dalam pengaturan lembaga kepresidenan¹⁵.

Setelah UUDS tidak diberlakukan dan konstitusi kita kembali pada Undang-Undang Dasar 1945 yang dibuat di awal dengan adanya dekrit Presiden tanggal 5 Juli tahun 1959, semenjak itu pula pengaturan mengenai larangan rangkap jabatan presiden menjadi hilang. Periode berikutnya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, menunjukkan adanya trend dimana presiden tidak hanya memegang jabatan kepresidenan, akan tetapi menjabat pula jabatan lain yang berkaitan erat dengan politik. Di era orde lama, Soekarno tidak hanya sebagai presiden, tapi ia pun merupakan pimpinan dari Partai Nasionalis Indonesia (PNI). Pengaruh Soekarno sangat kuat, sehingga dalam tiap kontestasi PNI menjadi salah satu partai politik yang memiliki suara yang tinggi. Pemerintahan di Orde Baru memperlihatkan bagaimana kekuasaan menjadi sangat absolut, salah satunya dikarenakan Soeharto selaku presiden memimpin pula partai politik dalam hal ini Golkar. Dukungan terhadap Golkar bahkan terlihat sangat gamblang dan sistematis, karena melibatkan aparaturnegara, sehingga orde lama dapat berkuasa hingga 30 tahun.

Masuk pada era reformasi pun, kecenderungan tersebut tidak hilang. Ini dapat kita lihat ketika presiden Abdurahman Wahid menjadi presiden. Walaupun ia tidak menjadi ketua, tapi ia memiliki posisi penting di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang ia gagas bersama tokoh lainnya. Termasuk ketika Megawati menggantikan Abdurahman Wahid yang di berhentikan oleh MPR, pada waktu itu ia merupakan ketua Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Bahkan ketika model demokrasi langsung dengan konsep pemilihan langsung mulai di aplikasikan di Indonesia pada tahun 2004, dan ketika itu Susilo Bambang Yudhoyono terpilih sebagai presiden, sampai pada akhir masa jabatannya sebagai presiden, Susilo Bambang Yudhoyono tetap memiliki jabatan penting di partai politik yang ia gagas bersama rekannya yang lain.

Walaupun kondisi serupa masih belum berubah, karena presiden yang terpilih pada pemilihan umum tahun 2024 Prabowo Subianto merupakan ketua partai politik, isu mengenai perlunya pembatasan rangkap jabatan presiden harus menjadi salah satu aspek yang penting untuk dibahas dan dimasukkan menjadi norma ke dalam peraturan perundang-undangan nantinya, terutama apabila undang-undang lembaga kepresidenan mulai digagas. Hal-hal yang menjadi urgensi dari keperluan tersebut adalah sebagaimana

¹⁵ Nia Kania Winayanti dan Muhammad Sigit Ismail, “Larangan Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik: Upaya Menjaga Marwah Lembaga Negara,” *Prosiding KNAPHTN-HAN* 2, no. 1 (2024).

yang disampaikan dalam pembahasannya sebelumnya di sub bab pertama, dimana dijabarkan kemungkinan dan resiko yang akan muncul ketika presiden merangkap jabatan. Pembatasan tersebut bukan hanya sebagai ketua atau menjabat posisi penting dalam partai politik, akan tetapi jabatan atau posisi lain yang memiliki signifikansi dalam politik dan penentuan kebijakan¹⁶.

Konsep Pembatasan Rangkap Jabatan Presiden Dalam Rangka Memperkuat Netralitas Lembaga Kepresidenan

Membatasi presiden agar tidak merangkap jabatan adalah salah satu langkah penting untuk memastikan lembaga kepresidenan dapat berfungsi secara efektif dengan netralitas dan independensi. Netralitas merupakan aspek yang penting agar presiden dapat memimpin negara dengan leluasa tanpa desakan atau pengaruh politik tertentu yang dalam perjalanannya akan mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang akan diambil. Beberapa diantara mekanisme yang dapat dilakukan adalah dengan cara memisahkan antara jabatan presiden dengan jabatan lain yang berpengaruh terhadap kebijakan.

Sebagaimana teori sistem hukum yang dikembangkan oleh Friedman, dimana terdapat tiga aspek penting dalam sebuah sistem hukum yakni substansi, struktur dan budaya hukum, maka dalam rangka membatasi presiden untuk tidak merangkap jabatan perlu pula untuk dilakukan dengan pendekatan teori sistem tadi. Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum merupakan kerangka kelembagaan yang menopang sistem hukum, substansi hukum adalah aturan-aturan yang menjadi output sistem hukum, dan budaya hukum adalah nilai-nilai serta sikap yang mempengaruhi pelaksanaan hukum dalam masyarakat¹⁷.

Pendekatan pertama adalah membentuk norma larangan rangkap jabatan. Norma ini dapat diakomodir dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan. Misalkan langkah yang mungkin bisa jadi langkah paling besar adalah melakukan amandemen terhadap konstitusi dan menambahkan norma larangan rangkap jabatan di pasal-pasal yang berkenaan dengan jabatan presiden. Walaupun norma ini akan terlihat umum, akan tetapi ini menjadi syarat awal yang penting bagi siapapun yang akan diusung menjadi presiden. Sebagaimana bila kita melihat ketentuan dalam Konstitusi RIS dan UUDS, norma ini akan menjadi kuat karena semenjak awal sudah dimasukkan ke dalam konstitusi, dimana konstitusi merupakan bentuk perundang-undangan yang memiliki derajat paling tinggi dalam sistem perundanga-undangan di Indonesia¹⁸.

Sebagai bentuk langkah lanjutan dari adanya norma larangan rangkap jabatan yang ada dalam konstitusi, maka perlu dibuat sebuah undang-undang sebagai bentuk organik kelanjutan konstitusi. Secara umum perlu dibuat undang-undang lembaga kepresidenan, karena kebetulan hingga saat ini tidak terdapat undang-undang tersebut, maka norma larangan rangkap jabatan ini bisa dimasukkan sejalan dengan dorongan agar perlu adanya

¹⁶ Winayanti dan Ismail.

¹⁷ Suyatno, "KELEMAHAN TEORI SISTEM HUKUM MENURUT LAWRENCE M.FRIEDMAN DALAM HUKUM INDONESIA," *IUS FACTI Jurnal Berkala Fakultas Hukum Universitas Bung Karno* 2, no. 1 (2023), <https://doi.org/DOI: http://dx.doi.org/10.61802/if.v2i1%20Juni.447>.

¹⁸ Winayanti dan Ismail, "Larangan Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik: Upaya Menjaga Marwah Lembaga Negara."

undang-undang lembaga kepresidenan. Bila pun rencana undang-undang lembaga kepresidenan belum menjadi urgensi, norma tadi dapat dimasukkan ke dalam undang-undang lain yang ada kaitannya dengan lembaga kepresidenan, misalnya Undang-Undang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilihan Umum termasuk undang-undang yang penting dalam pengisian jabatan presiden, selain itu undang-undang ini termasuk undang-undang yang cepat mengalami perubahan karena konfigurasi politik pemilihan umum yang sering berubah cepat, termasuk banyak dari masyarakat yang sering menguji undang-undang tersebut di Mahkamah Konstitusi. selain itu, penyelenggara pemilihan umum pun dalam hal ini KPU sangat memungkinkan untuk membuat ketentuan mengenai syarat pembatasan rangkap jabatan di dalam aturan yang mereka buat, baik dalam bentuk Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) atau aturan lainnya. Ini dimungkinkan karena sistem perundang-undangan kita pun mengakomodir peraturan lain, diluar hirarki perundang-undangan (Pasal 7) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Walaupun dalam hal pembentukan undang-undang lembaga kepresidenan atau perubahan undang-undang yang lain seperti Undang-Undang Pemilu, membutuhkan kesadaran dan *political will* yang kuat dari pembentuk undang-undang, akan tetapi desakan dari kelompok infrastruktur politik bisa menjadi faktor yang dapat mempercepat norma tersebut masuk dalam perundang-undangan. Pendekatan struktur tetap menjadi penting dalam upaya melakukan pembatasan. Walaupun bisa jadi kesadaran itu tidak muncul secara pribadi dari penyelenggara negara, akan tetapi kelompok-kelompok non-partisan dapat memberikan pengaruh penting sehingga kesadaran itu muncul. Seperti institusi akademik, LSM ataupun lembaga *think-tank* yang independent dapat memainkan peran penting seperti memberikan masukan, melakukan analisis mengenai dampak lebih lanjut dari rangkap jabatan presiden, atau melakukan mimbar akademis atau diskusi publik yang orientasinya untuk menambah perspektif dan referensi bagi pembentuk undang-undang, untuk mempertimbangkan pentingnya pembatasan terhadap jabatan presiden khususnya terkait rangkap jabatan. Peran kelompok ini pula tidak hanya dapat mempengaruhi pemerintah akan tetapi memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Bila gagasan mengenai pembatasan rangkap jabatan presiden ini dapat teraktualisasikan, kualitas demokrasi di Indonesia perlahan dapat membaik, karena prinsip demokrasi sedikit demi sedikit dapat dipenuhi, seperti keadilan dan persamaan perlakuan. Selain itu kemungkinan pelanggaran terhadap asas umum pemerintahan yang baik pun semakin mengecil, karena dengan posisi presiden yang leluasa dan independen untuk membuat kebijakan, ia dapat menentukan prioritas yang bersifat umum tanpa desakan dari luar. Lalu presiden akan lebih terbuka dalam proses pembentukan kebijakan. Sehingga tidak ada kebijakan yang tidak diketahui atau tidak difahami oleh khalayak, karena presiden terbebas dari tendensi apapun.

Selain itu, stabilitas politik dalam negara menjadi menguat, karena presiden tidak terlibat dalam konflik politik dan dapat lebih fokus untuk menjalankan tugas-tugasnya sebagai kekuasaan eksekutif. Karena dari konflik politik itulah polarisasi dan ketegangan dalam negara muncul. Stabilitas pun memungkinkan negara menjadi lebih produktif untuk fokus pada masyarakat dan serta merta keterlibatan masyarakat dalam

pembangunan akan lebih maksimal. Tidak kalah penting, kondisi ideal ini akan meningkatkan partisipasi politik masyarakat, mereka akan lebih sadar dengan hak dan kewajibannya karena pemerintah telah berlaku adil dan seimbang, tidak ada kelompok yang lebih diuntungkan secara tidak wajar oleh pemerintah. Dalam jangka panjang, demokrasi akan menguat dan akuntabilitas meningkat¹⁹.

Penutup

Rangkap jabatan merupakan fenomena yang akan menimbulkan persoalan dalam sistem ketatanegaraan. Karena akan mempengaruhi pembentukan kebijakan. Pejabat yang merangkap, terutama pejabat yang memiliki posisi penting yakni presiden, akan kesulitan untuk menjalankan tugasnya, dikarenakan ia akan terjebak pada kecenderungan dan pengaruh dari kelompok dimana ia memegang jabatan lainnya selain presiden. Selain itu, dengan kondisi rangkap jabatan, lembaga kepresidenan akan kehilangan netralitasnya, lalu berpotensi terjadi penyalahgunaan wewenang yang pada akhirnya masyarakat akan kehilangan kepercayaan terhadap lembaga kepresidenan.

Maka untuk menjaga agar lembaga kepresidenan tidak terseret kepada kondisi yang tidak ideal yang disebabkan oleh presiden yang rangkap jabatan, maka perlu dibuat norma yang jelas mengenai larangan rangkap jabatan presiden, dimana norma tersebut dapat dimasukkan dalam konstitusi melalui amandemen, atau dengan menciptakan undang-undang baru yakni undang-undang kepresidenan dimana didalamnya termaktub norma larangan rangkap jabatan. Selain itu, diperlukan *political will* yang kuat dari penyelenggara negara untuk dapat membentuk aturan sebagaimana disebutkan, atau perlunya dorongan lain dari unsur infrastruktur politik yang dapat memberikan pemahaman mengenai urgensi larangan rangkap jabatan baik kepada penyelenggara negara ataupun pada khalayak umum.

Daftar Pustaka

- Ahmad Arya Saputra, Muhammad Ariel Badrul Fallah. "Analisis Regulasi Larangan Rangkap Jabatan Dalam Pemerintahan Indonesia sebagai Dukungan Penerapan Good Corporate Governance." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 10, no. 14 (31 Juli 2024). <https://doi.org/10.5281/ZENODO.13343212>.
- Fudika, Moza Dela, Aryo Akbar, dan Ellydar Chaidir. "POLITIK HUKUM LARANGAN RANGKAP JABATAN PRESIDEN SEBAGAI KETUA PARTAI POLITIK." *Kodifikasi* 4, no. 2 (2022).
- Herawati, Ratna, Aditya Andela Pratama, dan Fifiana Wisnaeni. "Optimalisasi Lembaga Kepresidenan Melalui Harmonisasi Peraturan." *Prosiding KNAPHTN-HAN* 2, no. 1 (2024).
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat
- Maharani, Selvy Anugrah. "Kedudukan Lembaga Kepresidenan Untuk Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Berdasarkan UUD NRI 1945." *Mahkamah:*

¹⁹ Chrisdianto Eko Purnomo, "Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (20 Mei 2016): 159, <https://doi.org/10.31078/jk727>.

- Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (2025): 45–53.
<https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i2.541>.
- Nuradhawati, Rira. "DINAMIKA SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI DI INDONESIA." *Jurnal Academia Praja* 2, no. 01 (19 Februari 2019): 152–70.
<https://doi.org/10.36859/jap.v2i01.90>.
- Panjaitan, Amin Rahmad, dan Irwansyah. "Rangkap Jabatan Menteri dalam Konteks Kepentingan Negara Berdasarkan Asas – Asas Umum Pemerintahan yang Baik Perspektif Siyasah Tanfidziyah." *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023).
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2011 tentang Jabatan yang Tidak Boleh Dirangkap oleh Hakim Agung dan Hakim, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5228
- Purnomo, Chrisdianto Eko. "Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (20 Mei 2016): 159.
<https://doi.org/10.31078/jk727>.
- Samekto, Adjie. *Penelitian Hukum Dalam Aliran Legal Positivisme*. Depok: Rajawali Press, 2023.
- Sulardi, Sulardi. "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (20 Mei 2016): 515. <https://doi.org/10.31078/jk935>.
- Suyatno. "KELEMAHAN TEORI SISTEM HUKUM MENURUT LAWRENCE M.FRIEDMAN DALAM HUKUM INDONESIA." *IUS FACTI Jurnal Berkala Fakultas Hukum Universitas Bung Karno* 2, no. 1 (2023). <https://doi.org/DOI:http://dx.doi.org/10.61802/if.v2i1%20Juni.447>.
- Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS)
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109
- Winayanti, Nia Kania, dan Muhammad Sigit Ismail. "Larangan Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik: Upaya Menjaga Marwah Lembaga Negara." *Prosiding KNAPHTN-HAN* 2, no. 1 (2024)
- Wiranto, Muhammad Jodi, dan Ahmad Redi. "URGENSI UNDANG-UNDANG TENTANG LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA DIKAITKAN DENGAN EKSISTENSI UNDANG-UNDANG LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA LAINNYA." *Jurnal Hukum Adigama* 4, no. 2 (2021)