

**PEROMBAKAN KEMENTERIAN DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA DALAM TINJAUAN
KONSEP WIZARAH**

TESIS

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat

Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh:

Siti Fadhilah Nur Hadiyati

NIM F52219032

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA**

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Siti Fadhillah Nur Hadiyati
NIM : F52219032
Program : Magister (S2)
Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 27 Mei 2022

Saya yang menyatakan,



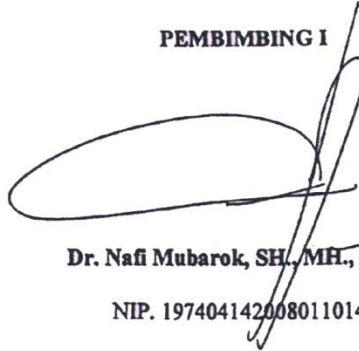
Siti Fadhillah Nur Hadiyati

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis berjudul "Perombakan Kementerian oleh Presiden dalam Tinjauan Konsep *Wizarah*"
yang ditulis oleh Siti Fadhillah Nur Hadiyah ini telah disetujui pada tanggal 22 November
2022

Oleh:

PEMBIMBING I



Dr. Nafi Mubarak, SH., MH., MHI.

NIP. 197404142008011014

PEMBIMBING II



Dr. Muwahid, SH., M. Hum.

NIP. 197803102005011004

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Tesis berjudul “**Perombakan Kementerian Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dalam Tinjauan Konsep *Wizarah***” yang ditulis oleh Siti Fadhilah Nur Hadiyah NIM F52219032 ini telah dipertahankan di depan sidang Tim Penguji Tesis Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Senin, 13 Juni 2022.

Tim Penguji;

1. Dr. Nafi Mubarak, SH., MH., MHI (Ketua) (.....)

2. Dr. Muwahid, SH., M.Hum. (Sekretaris) (.....)

3. Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, SH., MH.(Penguji I) (.....)

4. Dr. Abd.Chalik, M.Ag (Penguji II) (.....)

Surabaya, 22 Juli 2022

Direktur



Prof. H. Masdar Hilmy, S.Ag.MA.,Ph.D
NIP. 197103021996031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Siti Fadhilah Nur Hadiyati
NIM : F52219032
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana/Magister Hukum Tata Negara
E-mail address : ikhlasdila@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

S Ipsi esis Desertasi Lain-lain

(.....)

yang berjudul :

Perombakan Kementerian Oleh Presiden Dalam Tinjauan Konsep Wizarah

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext untuk* kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 2 Juni 2022

(Siti Fadhilah Nur Hadiyati)
nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Penelitian berjudul “ **Perombakan Kementerian dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dalam Tinjauan Konsep *Wizaroh***” yaitu ingin menjawab bagaimana sistem perombakan kementerian di Indonesia serta bagaimana perombakan kementerian menurut konsep *wizarah* dalam sistem ketatanegaraan Islam.

Metode penelitian yang digunakan ialah penelitian normatif dengan pendekatan konsep, perundang-undangan dan sejarah. Pendekatan konsep dengan menggunakan konsep kementerian dalam ketatanegaraan Indonesia dan konsep *wizarah* dalam sistem ketatanegaraan *khalifah* Islam. Pendekatan perundang-undangan menggunakan UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan UUD 1945.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa sistem perombakan kementerian di Indonesia dijalankan berdasarkan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Di dalam pasal 18 ayat (1) dan (2) kementerian dapat diubah oleh Presiden dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi, cakupan tugas dan proporsionalitas tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan, peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah, kebutuhan penanganan urusan tertentu dan kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang. Menurut Jimly As-Shiddiqie, nomenklatur pengubahan dan pembubaran kementerian mengikuti UU. Selanjutnya tentang pemisahan dan/atau penggabungan kementerian, Presiden diberi hak untuk mengubah dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tetapi terdapat tiga kementerian yang tidak bisa diubah menurut UU ialah Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan.

Al Mawardi dalam menjelaskan sistem tata Negara Islam tidak menggunakan istilah perombakan di dalam menjelaskan konsep *wizaroh*. Sejarah khilafah Islam yang menunjukkan perombakan terhadap *wizaroh* hanya terjadi di masa Abbasiyah. Buku *Al-Ahkam Suthaniyah* karya Imam Al-Mawardi tidak menjelaskan tentang perombakan institusi *wizarah* secara rinci kecuali yang berkaitan dengan perluasan wewenang bagi institusi *waziratuttafwidh* dan/atau *wizaratut tanfidz*, sebagaimana telah terjadi di masa dinasti Abbasiyah di bawah kepemimpinan *khalifah* Al-Mahdi (775-785 M).

Sedangkan dalam pergantian wazir, jika *wazir* meninggal dunia dan/atau karena *wazir* telah melanggar sumpah. Bahkan di dalam sejarah khilafah Islam wazir pernah dipimpin oleh non muslim. Menurut Al-Mawardi *khalifah* bisa mengganti *wazir* dengan orang lain. Hal itu serupa dengan sistem yang dianut di Indonesia yang memberikan kewenangan prerogatif Presiden.

Kata Kunci: Perombakan Kementerian, *Wizaroh*, Tatanegara Indonesia

ABSTRACT

The research entitled "Change of Ministries in the Indonesian Administrative System in the Wizaroh Concept Review" is to answer how the system of changing ministries in Indonesia is and how to reshuffle ministries according to the wizaroh concept in the Islamic constitutional system.

The research method used is normative research with a concept, legislation and historical approach. Conceptual approach using the concept of the ministry in the Indonesian state administration and the concept of wizaroh in the Islamic caliphate constitutional system. The legislative approach uses Law no. 39 of 2008 concerning the Ministry of State and the 1945 Constitution.

The results of this study conclude that the reformation system of ministries in Indonesia is carried out based on the provisions in Law Number 39 of 2008 concerning State Ministries. In article 18 paragraphs (1) and (2) the ministry can be changed by the President taking into account the efficiency, effectiveness, changes and/or development of tasks and functions, scope of duties and proportionality of tasks, continuity, harmony, and integration of implementation, performance improvement and burden. government work, the need for handling certain affairs and the need for adjustment of developing terminology. According to Jimly As-Shiddiqie, the nomenclature of changing and dissolving ministries follows the Act. Furthermore, regarding the separation and/or merging of ministries, the President is given the right to change with the consideration of the House of Representatives (DPR). However, there are three ministries that cannot be changed according to the law, namely the Ministry of Home Affairs, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence.

Al Mawardi in explaining the system of Islamic State administration does not use the term reform/change in explaining the concept of wizaroh. The history of the Islamic caliphate which shows the reform of the wizaroh only occurred during the Abbasid period. Imam Al-Mawardi's book *Al-Ahkam Suthaniyah* does not explain the reshuffle of the wizaroh institution in detail except with regard to the expansion of authority for the *waziratut tafwidh* and/or *wizaratut tanfidz* institutions, as happened during the Abbasid dynasty under the leadership of the Al-Mahdi caliph. 775-785 AD).

Meanwhile, in the change of vizier, if the vizier dies and/or because the vizier has violated the oath. According to Al-Mawardi, the caliph could replace the vizier with another person. This is similar to the system adopted in Indonesia which recognizes prerogative rights. **Keywords:** Change of Ministry, Wizaroh, Indonesian Constitution.

Keywords: Change of Ministry, Wizaroh, Indonesian Constitution

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang mengatur segala urusan manusia dan atas segala limpahan rahmat, taufik, serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis yang berjudul “Perombakan Kementerian oleh Presiden dalam Tinjauan Konsep *Wizarah*”.

Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW, semoga syafaat beliau akan menyertai kita semua di hari akhir kelak.

Proposal tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister (S-2) Program Studi Hukum Tata Negara di Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.

Menyadari bahwa Tesis ini tidak mungkin terselesaikan tanpa dukungan dan pertolongan berbagai pihak, maka penulis mengucapkan terima kasih yang setulusnya dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada:

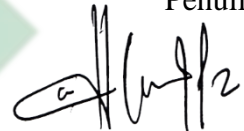
1. Prof. H. Masdar Hilmy, S.Ag., MA, Ph.D. selaku Rektor UIN Sunan Ampel Surabaya;
2. Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag. selaku Direktur Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya;
3. Dr. Khoirul Yahya, M.Si Selaku ketua Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya dan pembimbing tesis;
4. Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si selaku Sekretaris Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya;
5. Dr. Nafi Mubarak, SH., MH., MHI dan Dr. Muwahid, SH., M.Hum. selaku pembimbing tesis;

6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Hukum Tata Negara Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya yang telah mencurahkan segala ilmunya;
7. Seluruh jajaran akademik Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya yang senantiasa melayani kebutuhan akademik dengan baik;

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis selalu menerima kritik dan saran yang membangun demi penyempurnaan Tesis ini.

Surabaya, 22 November 2021

Penulis



Siti Fadhilah Nur Hadiyati



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

MOTTO

Rasulullah bersabda: Barangsiapa menempuh jalan untuk mendapatkan ilmu, Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga. HR. Muslim



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman transliterasi yang digunakan untuk penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

A. Konsonan

No	Arab	Indonesia	No	Arab	Indonesia
1	ا	'	16	ط	t}
2	ب	B	17	ظ	z}
3	ت	T	18	ع	'
4	ث	Th	19	غ	Gh
5	ج	J	20	ف	F
6	ح	h}	21	ق	Q
7	خ	Kh	22	ك	K
8	د	D	23	ل	L
9	ذ	Dh	24	م	M
10	ر	R	25	ن	N
11	ز	Z	26	و	W
12	س	S	27	ه	H
13	ش	Sh	28	ء	'
14	ص	s}	29	ي	Y
15	ض	d}	30		

B. Vokal

1. Vokal Tunggal (Monoftong)

Tanda dan Huruf Arab	Nama	Indonesia
اَ	<i>fath}ah</i>	A
اِ	<i>kasrah</i>	I
اُ	<i>d}ammah</i>	U

Catatan: Khusus untuk *hamzah*, penggunaan apostrof hanya berlaku jika *hamzah* ber*h}harakatsukun* atau didahului oleh huruf ber*h}harakat* sukun. Contoh: *iqtid}a>'* (إِقْتِضَاءً)

2. Vokal Rangkap (Diftong)

Tanda dan Huruf Arab	Nama	Indonesia	Ket.
اَيّ	<i>fath}ah dan ya'</i>	Ay	a dan y
اَوّ	<i>fath}ah dan wawu</i>	Aw	a dan w

Contoh: *bayna* (بَيْنَ)

mawd}u>' (مَوْضُوعٌ)

3. Vokal Panjang (*Mad*)

Tanda dan Huruf Arab	Nama	Indonesia	Ket.
----------------------	------	-----------	------

اَ	<i>fath}ah dan alif</i>	<i>a></i>	a dan garis di atas
يَ	<i>kasrah dan ya'</i>	<i>i></i>	i dan garis di atas
وُ	<i>d}ammah dan wawu</i>	<i>u></i>	u dan garis di atas

Contoh: *al-jama>'ah* (الجماعة)

takhyi>r (تَخْيِيرُ)

yadu>ru (يُدْرُو)

C. *Ta>' Marbu>t}ah*

Transliterasi untuk *ta>' marbu>t}ah* ada dua:

1. Jika hidup (menjadi *mud}a>f*) transliterasinya adalah *t*.
2. Jika mati atau sukun, transliterasinya adalah *h*.

Contoh: *shari>'at al-Isla>m* (شريعة الإسلام)

shari>'ah al-Isla>miyah (شريعة الإسلامية)

D. Penulisan Huruf Kapital

Penulisan huruf besar dan kecil pada kata, *phrase* (ungkapan) atau kalimat yang ditulis dengan transliterasi Arab-Indonesia mengikuti ketentuan penulisan yang berlaku dalam tulisan. Huruf awal (*initial letter*) untuk nama diri, tempat, judul buku, lembaga dan yang lain ditulis dengan huruf besar.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	I
PERNYATAAN KEASLIAN	II
PERSETUJUAN PEMBIMBING	III
PENGESAHAN PENGUJI	IV
PERNYATAAN KESEDIAAN PERBAIKAN TESIS	V
PERSETUJUAN PUBLIKASI	VI
ABSTRAK	VII
KATA PENGANTAR	VIII
MOTTO	XI
TRANSLITERASI	XII
DAFTAR ISI	XV
BAB 1 PENDAHULUAN	I
A. Latar Belakang Masalah.....	I
B. Identifikasi dan Batasan Masalah.....	7
C. Rumusan Masalah	8
D. Tujuan Penelitian	9
E. Kegunaan Penelitian	9
F. Kerangka Teoritik.....	10
G. Kajian Pustaka.....	13
H. Metode Penelitian	16
I. Sistematika Pembahasan.....	17

BAB II KONSEP WIZARAH DALAM KETATANEGARAAN ISLAM.....	20
A. Sistem Pemerintahan Menurut Al Mawardi.....	20
B. <i>Wizarah</i> di dalam Tata Negara Islam.....	29
C. Eksistensi <i>Wizarah</i> dalam Tata Negara Islam.....	31
D. Sistem Pengangkatan <i>Wazir</i> di dalam Pemerintahan Islam	33
E. Jenis-Jenis <i>Wizarah</i> di dalam Pemerintahan Islam	41
F. Kewenangan, Tugas, dan Hak <i>Wizarah</i>	43
BAB III PEROMBAKAN KEMENTERIAN DI INDONESIA.....	49
A. Sistem Pemerintahan di Indonesia	49
B. Eksistensi Kementerian di Indonesia	55
BAB IV TINJAUAN KONSEP WIZARAH DALAM ISLAM TERHADAP SISTEM PERPMBAKAN KEMENTERIAN DI INDONESIA	64
A. Organisasi Kementerian di Indonesia	64
B. Kementerian Trimvurat di Indonesia	66
C. Nomenklatur Perombakan Kementerian di Indonesia	69
D. Sistem Pengangkatan dan Pergantian Menteri di Indonesia	71
E. Tinjauan Konsep <i>Wizarah</i> Terhadap Perombakan Kementerian di Indonesia.....	85
F. Pengangkatan <i>Wazir</i> Non Muslim di dalam Pemerintahan Islam	98
BAB V PENUTUP.....	104
A. Kesimpulan	104
B. Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA.....	107

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka. Maka segala kekuasaan negara harus diatur oleh hukum. Secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. sebagai negara hukum melakukan pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif, serta pemerintahan negara diselenggarakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan oleh penyelenggara negara.

Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Menurut Sri Soemantri tidak ada satu negara pun yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar.¹ Dengan Adanya kenyataan tersebut maka konsekuensinya tentu saja konstitusi memiliki kedudukan yang sangat penting dalam suatu sistem ketatanegaraan suatu negara. Menurut A. Hamid S. Attamimi suatu konstitusi merupakan sebuah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.² Sehingga dikatakan bahwa konstitusi memiliki kedudukan tertinggi dalam sebuah negara, sebuah konstitusi merupakan dasar pedoman dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara suatu negara.

Indonesia adalah suatu negara yang memiliki konstitusi tertulis yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945). Menurut UUD NRI Tahun 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem

¹Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*(Rajawali Pers, 1999), 53.

²A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, 215.

pemerintahan presidensial menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden sebagai kepala negara merupakan lambang negara dan Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan penyelenggara pemerintahan negara sehari-hari. Wewenang presiden sebagai kepala negara dan wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak dipisahkan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Pemerintah Negara Republik Indonesia bertekad menjalankan fungsi pemerintahan negara ke arah tujuan yang dicita-citakan.³

Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, presiden dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dibantu oleh menteri-menteri negara. Ditegaskan dalam UUD 1945 pada Bab V tentang Kementerian Negara Pasal 17 Menyebutkan:

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.

Sebagai negara hukum pembentukan menteri dalam sebuah kabinet selain merupakan hak prerogatif presiden. Juga merupakan amanah dari Undang-Undang. Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah

³Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

“*supreme*” dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*) semuanya ada di bawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).⁴

Pembentukan Kementerian Negara dalam kabinet kerja telah terjadi perubahan kementerian negara. Perubahan kementerian negara adalah perubahan nomenklatur kementerian negara dengan cara menggabungkan, memisahkan, dan atau mengganti nomenklatur kementerian yang sudah terbentuk. Perubahan kementerian negara tidak dapat dilakukan oleh presiden hanya karena pertimbangan keinginan atau kehendak pribadi belaka. Perubahan kementerian negara harus dilakukan berdasarkan undang-undang. Tata cara perubahan kementerian negara diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara. Perubahan kementerian negara dalam kabinet kerja dikhawatirkan akan terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan antar kementerian negara. Tumpang tindih tugas kementerian negara mengakibatkan ketidakharmonisan kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Oleh karenanya pengaturan terkait pengangkatan, pemberhentian, tupoksi dan tanggungjawab menteri diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara. Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran

⁴Sumali, *Reduksi kekuasaan Eksekutif di Bidang Pengaturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Ctk kedua, (Malang: UMM Press, 2003), 11.

Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk dalam partai politik. Semuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus pada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggungjawab.⁵

Dalam hal perombakan kementerian di Indonesia adalah merupakan fenomena yang menarik. Secara normatif perombakan kementerian diwacanakan sebagai solusi presiden dalam rangka mengatasi stagnasi yang menghambat pencapaian kerja. Namun *common sense public* cenderung mengatakan bahwa hal itu senantiasa terkait dengan kepentingan-kepentingan politik yang melatari dan memicunya. Pada dasarnya fenomena perombakan pada posisi top manager semacam yang terjadi dalam kabinet pemerintahan itu adalah hal wajar. Posisi *top* dalam suatu organisasi adalah posisi strategis dan vital yang tanggung jawab utamanya adalah mengawal operasionalisasi kebijakan demi tercapainya tujuan-tujuan besar. Dalam konteks pemerintahan tujuan-tujuan besar tersebut utamanya adalah untuk kemaslahatan masyarakat. Maka ketika seorang top manager dinilai tidak lagi memiliki kepekaan dan kecepatan, ataupun kapasitas yang diharapkan dalam mewujudkan keberhasilan dan mengatasi permasalahan dalam pekerjaannya, ia dianggap pantas untuk diganti tanpa menunggu masa jabatannya berakhir.

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji.⁶ Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian,

⁵Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁶Pasal 16 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

presiden juga dapat membentuk kementerian koordinasi.⁷Jumlah seluruh kementerian maksimal 34 kementerian.⁸

Menurut pasal 19 UU Nomor 39 Tahun 2008 kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 dapat diubah oleh presiden, kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR. Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam kasus penggabungan dua Kementerian yaitu, Kementerian Riset dan Teknologi (Kemenristek) dan dilebur dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Penggabungan dua kementerian ini bakal membuat Kemendikbud menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Kemendikbud dan Ristek). Peleburan ini dilakukan berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) setelah Presiden Joko Widodo mengirimkan surat terkait penggabungan Kementerian Riset dan Teknologi (Kemenristek) ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Presiden Joko Widodo mengungkapkan alasan penggabungan kementerian pendidikan tinggi dan ristek bahwa kedepan riset atau penelitian yang berhubungan dengan teknologi, riset sosial dan riset pertanian, dan yang berkaitan dengan maritime bisa diaplikasikan oleh masyarakat.⁹

Konsep Kementerian di Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, yaitu sistem pemerintahan yang memiliki kabinet yang bertanggung jawab penuh kepada presiden. Oleh karena itu di dalam sistem tata negara indonesia dalam konteks sistem pemerintahan presidensial menteri-menteri diangkat dan

⁷Pasal 14 UU Nomor 39 Tahun 2008.

⁸Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 2008.

⁹Yudi Hartono, *Riset Dibawah Kemenristek Dikti*, (Jurnal Dosen Program Studi Pendidikan Sejarah IKIP PGRI MADIUN) Vol 3 Desember 2019

diberhentikan oleh presiden sebagaimana ketentuan di dalam pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun demikian menurut Titik Triwulan Tutik, menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa karena setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, sehingga dalam konteks ini Titik Triwulan Tutik berpendapat, menteri memiliki pengaruh yang besar dalam menentukan politik negara kaitannya dengan urusan tertentu dalam pemerintahan.¹⁰

Konsep kementerian di Indonesia ini sebenarnya merupakan konsep yang juga pernah digunakan oleh *khalifah* islam pada masa lampau, yaitu pada masa kekhalifahan Abbasiyah, dan diterapkan sekitar tahun 400 H. dikenal dengan istilah wizarath. Teori *wizarah* (Kementerian) merupakan teori yang dikemukakan oleh pemikir islam yang bernama Imam Al Mawardi, dalam bukunya *Al Ahkam As Sulthaniyyah* kementerian dinamakan *wizarah* sedangkan menterinya dinamakan *wazir*. *Wazir* adalah orang yang diangkat oleh penguasa tertinggi pemerintah yang mengemban tugas-tugas berat, membantunya memberi saran dan menjadi rujukan dalam masalah-masalah tertentu.¹¹

Dalam ketatanegaraan Indonesia, Kementerian merupakan lembaga yang dibentuk untuk membantu presiden dalam membidangi urusan tertentu (Pasal 1 ayat 1 UU 39 Tahun 2008), begitupun konsep *wazir* menurut Imam Al Mawardi, seorang *wazir* merupakan orang yang ditunjuk oleh *khalifah* untuk membantunya dalam menangani permasalahan yang dihadapi di pemerintahan. Oleh karena itu, menteri tidak boleh dipilih sembarangan dan asal-asalan, karena tugas menteri hampir setara dengan tugas *khalifah*.

Dalam pemerintahan Indonesia, Presiden bisa dianggap merefleksikan diri sebagai *khalifah*. Karena presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala

¹⁰ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok, Prenada Media Group, 2017), 188

¹¹ Ghufroon, *Etika Birokrasi Al Ghazali, Jurnal Kajian Keislaman*, Vol.1 No.2 Juli-Desember, 2017, 224.

pemerintahan. Dalam konsep kementerian di Indonesia, perombakan kementerian bukan hanya kekuasaan presiden tetapi juga keikutsertaan DPR.

Kesamaan antara konsep Imam Al Mawardi dengan konsep Kementerian Indonesia yaitu menyangkut tentang pengangkatan Menteri. Pada konsep Kementerian Imam Al Mawardi, Menteri yang diangkat haruslah berdasarkan ijab dan kabul atau adanya pengangkatan dari Khalifah yang kemudian diterima oleh *wazir*. Di Indonesia pun tidak begitu berbeda. Menteri yang telah ditunjuk oleh Presiden kemudian dilantik oleh Presiden melakukan sumpah jabatan. Setelah Menteri dilantik, barulah menteri bisa bekerja sesuai dengan bidangnya masing-masing. Setelah proses pelantikan dan para Menteri mulai bekerja, maka hal selanjutnya adalah proses evaluasi kerja. Pada konsep Kementerian Imam Al Mawardi tidak menggunakan istilah *reshuffle* atau perombakan Kementerian jika Imam tidak puas dengan kinerja *wazir*. Meskipun pada prakteknya jika ada *wazir* (Menteri) yang tidak bekerja dengan maksimal Imam bisa mengganti *wazir* tersebut dengan orang baru. Sedangkan pada pemerintahan Indonesia menggunakan istilah *reshuffle* ketika Presiden Ingin merombak Kementerian jika Presiden menilai kinerja dari Menteri tidak memuaskan, karena Presiden diberi hak prerogatif berdasarkan undang-undang untuk melantik dan mencopot menteri.

Berdasarkan paparan latarbelakang tersebut penulis hendak menulis tesis dengan judul “Perombakan Kementerian oleh Presiden dalam Tinjauan Konsep Wizarah”

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Cakupan dari hukum tata negara sangatlah luas. Sebagaimana dipaparkan di latar belakang, hukum tata negara tidak berdiri sendiri sebagai sebuah disiplin

keilmuan, melainkan berkaitan erat dengan disiplin keilmuan lainnya, seperti politik, sosiologi, dan lain sebagainya. Ada berbagai isu dan masalah yang dapat diidentifikasi dari latar belakang masalah, diantara persoalan-persoalan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Perombakan kementerian dalam sistem pemerintahan Indonesia
2. Implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan kementerian
3. Persetujuan DPR dalam proses perombakan kementerian
4. Pemberhentian menteri dan penggantian menteri dalam sistem pemerintahan menurut Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara
5. Perombakan kementerian menurut hukum Islam

Untuk mengurangi terjadinya perluasan pembahasan pada penelitian ini, maka peneliti memberi batasan dan identifikasi masalah yang terfokus dan konkrit, karena pembahasan terhadap hukum tata negara sangat luas. Maka pembahasan ini hanya terfokus pada yaitu:

1. Perombakan kementerian dalam praktik tata negara Indonesia.
2. Perombakan kementerian menurut konsep *wizarah*.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perombakan kementerian dalam praktik tata negara Indonesia?
2. Bagaimana perombakan kementerian menurut konsep *wizarah*?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ditulis diatas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami perombakan kementerian dalam praktik tata negara Indonesia
2. Untuk memahami perombakan kementerian menurut konsep *wizarah*.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian pada dasarnya bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan yang diharapkan memberi manfaat, baik secara keilmuan atau secara praktis. Dalam hal ini, penelitian tentang perombakan kementerian oleh presiden menurut tinjauan konsep *wizarah* dapat memberi manfaat serta kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini penulis harapkan akan menjadi acuan dalam masalah perombakan kementerian oleh presiden dalam tinjauan konsep *wizarah* sebagaimana kasus diatas. Serta memperkaya pengetahuan keilmuan. Dan manfaat teoritis lainnya adalah sumbangsih dari pemikiran dan analisis terhadap perombakan kementerian oleh presiden dalam tinjauan konsep *wizarah*.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan atau sumbangsih pemikiran bagi pemerintah dalam menjalani proses pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian.

F. Kerangka Teoritik

1. Teori Sistem Pemerintahan

Secara singkat Mahfud MD berpendapat bahwa sistem pemerintahan ialah cara kerja dan berhubungan kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif di dalam pemerintahan. Sehingga yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.¹² Miriam Budiardjo membedakan kedua sistem ini ke dalam dua kelompok, yaitu: sistem presidensial dan sistem parlementer.

1) Sistem presidensial

Sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk menjamin stabilitas pemerintahan dan membentuk sistem pemerintahan yang kuat. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.

Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial. Sistem presidensial murni sebagai model pemerintahan Amerika Serikat pada hakikatnya mempunyai ciri-ciri yaitu:

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal;
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab disamping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*);

¹²Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 74.

- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (kongres), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya;
- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh kongres, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*electoral college*);
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut;
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui “impeachment” karena alasan tersangka melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius.¹³

2) Sistem Parlementer

Secara umum, sistem parlementer memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa)
- b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri
- c. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi
- d. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen, karena itu dia bergantung pada parlemen

Menurut Bagir Manan, sistem parlementer dapat dijalankan baik pada negara republik atau kerajaan. Singapura, India, Pakistan, Bangladesh, dan Israel

¹³ibid, 50.

adalah beberapa diantara negara republik yang menjalankan sistem parlementer. Sedangkan Malaysia, Jepang, Belanda, Inggris, Belgia, dan Swedia adalah contoh kerajaan dengan sistem pemerintahan parlementer. Selain itu, ada pula pemerintahan parlementer yang tidak secara resmi berbentuk republik atau kerajaan, seperti Australia, Kanada, New Zealand. Ketiga negara ini merupakan bagian dari sistem commonwealth dengan Inggris sebagai negara induk.¹⁴

2. Konsep Wizarah dalam Islam

Kementerian dalam sejarah Islam dan peradaban merupakan jabatan-jabatan penting yang memberikan banyak tambahan dan kekuatan dan kekokohan pemerintahan Islam. Pada masa dinasti Umayyah, *Wizarah* merupakan pangkat paling tinggi di seluruh dinasti tersebut. *Wazir* memiliki hak pengawasan umum terhadap semua persoalan, disamping bertindak dengan kekuatan konsultatif, dia juga mempunyai hak pengawasan terhadap departemen kemiliteran.

Penerapan sistem *wazir* atau perdana menteri ini untuk pertama kalinya dilakukan oleh *khalifah* Muawiyah bin Abi Sufyan. Seorang *wazir* berfungsi sebagai pendamping *khalifah*, memiliki kewenangan untuk menggantikan beban dan tanggung jawab *khalifah* dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, apabila *khalifah* tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena sesuatu, tetapi seorang *wazir akan* bertanggung jawab kepada *khalifah*. Karena *khalifah* memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Diantara syarat yang dimiliki seorang *wazir* adalah cerdas, cakap, terampil, dan dapat dipercaya dan mau bekerja keras untuk kemajuan.¹⁵

¹⁴Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FHUII Press, 2003), 16.

¹⁵Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqih Siyash Doktrin Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), 37.

G. Kajian Pustaka

Kajian pustaka yang dilakukan dalam penelitian ini adalah untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek kajian yang sama yaitu membahas tentang perombakan kementerian oleh presiden. Hal ini dilakukan untuk menghindari asumsi plagiasi. Penelitian terdahulu yang juga membahas tentang perombakan kementerian oleh presiden antara lain:

- 1) Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Mei Susanto yang berjudul “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015”. Jurnal ini membahas terkait perkembangan pemikiran mengenai pemaknaan hak prerogatif presiden yang selama ini tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lainnya, dimana pendapat-pendapat ahli maupun putusan hakim dalam Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015 telah memberikan lebih banyak sudut pandang sehingga mampu menempatkan hak prerogatif presiden secara lebih tepat. Dan dalam putusan ini dapat dilihat dalam tiga kelompok besar, yaitu: pandangan ahli, pandangan mayoritas hakim, dan pandangan satu orang hakim yang menyatakan *concurring opinion* (pendapat berbeda). Putusan ini menunjukkan adanya perkembangan pemikiran mengenai pemaknaan hak prerogatif presiden Indonesia yang tidak hanya terbatas pada eksklusif yang dimiliki presiden tanpa diganggu gugat oleh lembaga negara lainnya. Pemaknaan hak prerogatif presiden dalam ketatanegaraan Indonesia dapat berupa: a. hak prerogatif yang berada ditangan presiden sendiri, misalnya mengangkat menteri; b. hak prerogatif yang berada ditangan presiden dengan persetujuan DPR, missal pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI; c. hak

prerogatif pertimbangan DPR maupun lembaga lainnya (MA), missal dalam pengangkatan duta besar, pemberian amnesti, abolisi, grasi, dan rehabilitasi.¹⁶

- 2) Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Sulkiah yang berjudul “Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Jurnal ini membahas terkait dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 digunakan kembali bahwa pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 adalah kekuasaan-kekuasaan presiden sebagai konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai kepala negara. Sementara penjelasan tentang kementerian negara pasal 17 tertulis pada ayat (2) setelah amandemen bahwa: menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Yang menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executive*), bahwa menteri itu pemimpin-pemimpin negara. Sebagaimana diketahui bahwa menteri-menteri adalah pembantu presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Untuk itulah, penunjukan menteri-menteri yang akan bertugas tersebut haruslah orang yang dapat bekerjasama dan mendukung presiden. Berdasarkan gambar diatas dapat dijelaskan bahwa dengan adanya kekuasaan yang dimiliki oleh seorang presiden dengan ini juga, menjelaskan bahwa presiden tersebut memiliki kekuasaan yang tidak boleh dicampuri oleh pihak lain dan mutlak berasal dari haknya selaku presiden.¹⁷
- 3) Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh I Gst Agung Ngurah Gede Tri Widyanta yang berjudul “Konsekuensi Yuridis Sistem Pemerintahan Presidensial Terhadap Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Menurut UUD 1945”. Jurnal ini membahas sebelum Amandemen UUD 1945 hak prerogative

¹⁶Mei Susanto, Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-XIII/2015, (2016).

¹⁷Sulkiah, “Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 1 Juni 2019.

presiden bersifat absolut. Namun pasca amandemen UUD 1945 hak prerogatif presiden bersifat terbatas, terkecuali hak pengangkatan menteri dalam kabinet. Implikasi dari penerapan sistem presidensial dalam konteks multipartai terhadap struktur kekuasaan presiden secara eksternal menjadikan hak tersebut tereduksi. Karena posisi presiden minoritas, dalam menjalankan hak prerogatif memerlukan dukungan parlemen, yang keseluruhan berangkat dari partai-partai politik. Sehingga yang terjadi parlemen dan institusi partai politik merasa berhak menekan presiden untuk menentukan kabinet pemerintahan. Hak prerogatif presiden yang dijamin konstitusi untuk membentuk kabinet yang dijamin konstitusi untuk membentuk kabinet akan digerogeti oleh partai-partai yang menjadi koalisinya, dan kekuasaan presiden ini akan terlihat pada proses pembentukan kabinet, penyusunan kabinet tidak hanya bersandar pada hak prerogatif, tetapi juga akan bergantungnya pada kompromi dan akomodasi politik. Bahkan masalah kompromi inilah yang akan lebih dominan dalam mewarnai proses penyusunan kabinet. Akibat tidak menguasai parlemen, partai pemenang pemilu melakukan koalisi, ini guna mengefektifkan proses ratifikasi undang-undang. Terutama undang-undang yang diajukan dan/atau diinisiasi presiden. Bahkan undang-undang yang diinisiasi oleh legislatif. Sebagai kompensasinya partai yang diajak koalisi meminta sejumlah syarat, misalnya jatah di Kementerian. Penerapan sistem presidensial dalam situasi multipartai yang menyebabkan minoritasnya dukungan parlemen terhadap presiden akan berimplikasi pada perbedaan pandangan politik yang kontras antara presiden dan parlemen. Presiden terpilih cenderung memelihara partai-partai melalui koalisi dengan kompensasi kursi kabinet. Presiden juga cenderung bertumpu pada cara-cara praktis pembagian jatah kabinet. Implikasi dari hak prerogatif presiden yang tidak cukup, membuat presiden dilematis dan terpaksa membentuk kabinet pelangi

atau kabinet koalisi antar partai, bukan kabinet profesional (*taken kabinet*).¹⁸ Sehingga dalam praktik jabatan menteri sering bahkan lebih banyak diisi oleh kader partai politik.

- 4) Penelitian berupa jurnal yang dilakukan oleh Ni'matul Huda yang berjudul "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia". Jurnal ini membahas terkait UUD 1945 memberikan wewenang prerogatif pada presiden melalui pasal 10 sampai dengan pasal 15 dan pasal 17, sehingga presiden dalam melaksanakan wewenangnya tidak perlu meminta persetujuan lembaga lain. Misalnya DPR. Akan tetapi, ketika UUD 1945 telah diubah sampai tiga kali, struktur UUD 1945 mengalami perubahan yang luar biasa. Pasal-pasal yang tadinya memberikan wewenang penuh kepada presiden untuk menyelenggarakan pemerintahan, setelah terjadi perubahan (pertama, kedua dan ketiga) UUD 1945 wewenang presiden mengalami pengurangan yang cukup besar. Ada keharusan bagi presiden untuk meminta persetujuan dari DPR (pasal 13, pasal 14 ayat (2), atau pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1)).¹⁹

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Normatif atau Hukum Normatif, yaitu Penelitian dengan cara memaparkan secara jelas terperinci serta sistematis mengenai aspek dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat pendapat dari Peter Mahmud Marzuki yang mendefinisikan bahwa penelitian Hukum Normatif merupakan proses untuk menemukan isu Hukum yang akan dibahas, sehingga

¹⁸I Gusti Agung Ngurah Gede Tri Widyanta, "Konsekuensi Yuridis Sistem Pemerintahan Presidensial Terhadap Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri Menurut UUD 1945", *Jurnal Kertha Negara* Vol 8 No 6 Tahun 2020.

¹⁹Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia", *Jurnal Hukum* No. 18 Vol. 8 Oktober 2001.

terdapat argumentasi Hukum maupun teori baru sebagai upaya penyelesaian masalah.²⁰

1. Pendekatan penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu, cara penulisan yang didasarkan pada analisis terhadap beberapa asas hukum dan teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan penelitian hukum. Dan juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu, merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya, atau juga bisa dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan dalam sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Pendekatan tersebut dipakai untuk menghasilkan penelitian yang lebih objektif.

2. Teknik Pengumpulan Data

Adapun penelitian ini termasuk dalam studi pustaka, maka yang menjadi data-data yang penulis rujuk yaitu: sumber-sumber tertulis. Dalam hal ini penulis menggunakan tiga sumber hukum, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat otoritatif (otoritas). Yang berupa aturan hukum seperti Undang-Undang No 39 Tahun 2008 Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Teori Wizarah, dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

²⁰Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta; Kencana, 2006), 35.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa bahan-bahan dari buku, jurnal, artikel, surat kabar, dan lain-lain, yang berhubungan dengan objek penelitian. Yaitu, perombakan kementerian menurut konsep *wizarah*.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu berupa kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

3. Analisis Data

Analisis data merupakan suatu langkah yang dilakukan peneliti dalam mengkaji dan menganalisa data-data yang sebelumnya telah diperoleh dari hasil penelitian.²¹ Dalam penelitian ini, analisis yang penulis gunakan adalah analisis normatif, artinya menjelaskan dan menelaah kajian perombakan kementerian oleh presiden dalam tinjauan konsep *wizarah*.

I. Sistematika Pembahasan

Dalam menyusun tesis ini, penulis membagi dalam lima bab, dimana dalam setiap bab akan dibagi kedalam subbab-subbab bahasan yang merupakan rangkaian dari bab yang bersangkutan. Untuk lebih jelas sistematika pembahasannya adalah sebagai berikut:

Bab Pertama merupakan pendahuluan, dalam hal ini memuat, latar belakang masalah, kerangka teoritik, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, metode penelitian, sistematika pembahasan.

Bab kedua merupakan landasan teoritis tentang konsep *wizarah*, bab ini berisi sub bahasan tentang definisi *wizarah*, sistem pengangkatan *wizarah*, Kewenangan *wizarah*, fungsi *wizarah*.

Bab ketiga merupakan bab hasil penelitian dan pembahasan perombakan kementerian oleh presiden, bab ini terdiri dari sub bab sistem pemerintahan di

²¹Burhan Bungin, *Metode Penelitian Kualitatif* (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 2006), 143.

Indonesia, hak prerogatif presiden, teori kementerian, perombakan kementerian dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia. Bab keempat merupakan analisis data, menurut bab analisis secara detail dan sistematis dalam menjawab rumusan masalah yang diajukan oleh penulis. Bab kelima merupakan bab penutup berisi kesimpulan dan saran.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEP WIZARAH DALAM KETATANEGARAAN ISLAM

A. Sistem Pemerintahan menurut pemikir Islam

Abu A'la Al-Maududi mengatakan bahwa sistem pemerintahan islam bercorak teodemokrasi atau demokrasi ilahi, sistem ini dicirikan oleh kedaulatan rakyat yang terbatas karena berada di bawah kedaulatan dan pengawasan tuhan Allah. Al-maududi menyatakan bahwa setiap manusia di muka bumi ini adalah khalifah (pemimpin). Pendapat ini mengindikasikan bahwa Al-maududi tampak menolak sistem barat tentang demokrasi karena di dalam sistem pemerintahan barat pemerintah harus didukung oleh suara yang lebih banyak. Dia sepakat dengan sistem pemilihan terhadap kepala Negara dan majelis syura tetapi memilih yang dimaksud Al-Maududi bukan pemilihan umum dari rakyat sebagaimana di dalam sistem demokrasi.²²

Berbeda dengan Al-Maududi, Al-Ghazali mengatakan sistem pemerintahan islam bercorak teokrasi. Dimana kepala Negara yang terpilih merupakan wakil di muka bumi ini dan *muqaddas*, sehingga seluruh yang dipimpin olehnya harus tunduk dan patuh. Menurut Al-Ghazali *umm al muluk atau ad-daulah* adalah institusi yang mengatur keamanan dan kesejahteraan rakyat dalam suatu Negara. Al-Ghazali menyebut di dalam Negara perlu adanya Khalifah, Dewan Al-Wuzarat atau dewan menteri,

²²Zulham, Sistem Pemerintahan Islam Menurut Al-Ghazali dan Abu Al-A'la Al-Maududi, *Jurnal Al-Muqararah*, Volume 2 Nomor 2 Januari-Desember 2014, 9

Majelis syura, diwan al-mahkamah (dewan pengadilan), ketentaraan atau *diwanal-jundiyan amir*(pemerintah lokal).²³

Selanjutnya pendapat Ibnu Khaldun yang mengatakan pemerintahan islam ialah berbentuk khilafah. Khilafah ialah suatu sistem pemerintahan yang berlandaskan agama dan memerintahkan warga Negara sesuai dengan petunjuk agama baik dalam urusan keduniaan atau dalam urusan lainnya. Menurut Ibnu Khaldun, model pemerintahan khilafah adalah yang terbaik karena hukum yang digunakan bersumber dari ajaran agama.²⁴

Sistem yang dikatakan Ibnu Khaldun ini dipraktikkan di dalam sejarah pemerintahan islam di masa khalifah. Tetapi bukan khilafah islamiyah, karena hampir semua sistem pemerintahan islam pasca khalifah Ar-Rasyidun, sistem pemerintahan berbentuk monarki absolut atau kerajaan yaitu dari zaman khalifah Muawiyah, Abbasyiah hingga turki ottoman dan seterusnya digambarkan bahwa kekuasaan tertinggi negara berada ditangan *khalifah*. Khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan yang meliputi seluruh kewenangan dalam banyak urusan di dalam pemerintahan.²⁵

Meskipun demikian khalifah sebagai penguasa tertinggi di dalam sistem pemerintahan monarki islam, pemerintahan islam masih menghendaki adanya institusi pembantu *khalifah* berupa lembaga-lembaga

²³UUP Gufron, Konsep Good Governance dalam Pandangan Al-Ghazali, *Jurnal Bimas Islam*, Volume 8 Nopember IV 2015, 776

²⁴Abdurrahman Ibnu Khaldun, *Muqaddimah*, (Bairut Dar Al-Fiqri,.t.t 191-193

²⁵Eka Febriana, Zainuddin, Konsep Negara Menurut Perspektif Al-Mawardi, *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah Volume. 3 Januari 2022. 20*

yang berada di bawah kekuasaannya²⁶. Misalnya di dalam sistem pemerintahan islam dikenal *wizarah*, kitabah, hijabah, qadla, dan lain-lain. masing-masing merupakan lembaga kementerian yang dibentuk sebagai alat bantu pemerintahan negara di bawah kekuasaan *khalifah*. Karena itu muncul lembaga-lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan *khalifah* berupa *wazir*.

Dalam mengartikan *wazir* sebagai lembaga pembantu *khalifah*, telah terjadi perbedaan pendapat dikalangan para ulama dalam menanggapi pemikiran Imam Al-Mawardi. Secara garis besar terbagi menjadi tiga kelompok yaitu: pertama, kelompok yang mengartikan bahwa *wizarah* diambil dari kata *Al-wizar* berarti beban karena *wazir* di zaman itu memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, kelompok yang memiliki pengertian bahwa *Wizarah* diambil dari kata *Al-Wazar* yang berarti *Al-Malja* (tempat kembali) karena kepala negara membutuhkan pemikiran dan pendapat *wazirnya* sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan suatu kebijakan Negara²⁷. Berarti *wazir* disini memiliki fungsi sebagai dewan pertimbangan kepala negara. Ketiga, kelompok yang meyakini bahwa kata *Wizarah* berasal dari *Al-Azr* yang berarti punggung karena fungsi dan tugas *Wazir* adalah sebagai tulang punggung bagi pelaksanaan tugas kepala negara, sebagaimana tugas yang melekat pada *khalifah*.

²⁶Almawardi. Adab Al-Wazir (Kairo, Maktabah, Alhaniji 1994), Hlm. 3-9

²⁷Muhammad Ishom, *Jurnal Hukum dan Politik Al-Qithas Volume. 7 Januari 2017. 12*

Secara umum para sarjana tata negara bersepakat *wazir* memiliki kesamaan dengan menteri di dalam sistem pemerintahan modern. *Wazir* dianggap sebagai lembaga pembantu kepala Negara (*Khalifah*). Dalam menjalankan tugas-tugasnya kepala Negara tidak sendiri melainkan dibantu oleh pawa *wazir*. Seluruh permasalahan politik dan pemerintahan dimandatkan setelah mengangkat *wazir* dari kalangan orang-orang terpercaya dan ahli dibidangnya. Karena itu kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir* sehingga sebagian-sebagian persoalan-persoalan kenegaraan tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir*. *Wazir* bisa disebut sebagai orang pertama yang menjadi tangan kanan *Khalifah* dalam menjalankan pemerintahan.

Jika sedikit mundur ke zaman khulafa Ar-Rasyidin, sesungguhnya telah terdapat pembagian kekuasaan negara di dalam negara islam. Misalnya pada zaman Khulafa Al-rasyidin telah terdapat pembagian kekuasaan sebagaimana kekuasaan eksekutif yang diketuai *khalifah* sebagai kepala negara, kekuasaan legislatif dengan istilah majlis syura, dan kekuasaan yudikatif dengan qadhi sebagai hakim yang menjalankan roda pengadilan adalah menjadi adanya persamaan dengan sistem pembagian kekuasaan dalam negara modern.

Pembagian kekuasaan atas tiga lembaga ini (*Khalifah*, majelis syura' dan qadhi) merupakan prinsip yang dianut oleh sistem Ulil Amri dan dalam praktek ketatanegaraan Islam. Sebagian negara islam telah melaksanakan secara utuh sejak zaman pemerintahan *khalifah* Umar bin

Khatab. Perbedaan cara kerja yang dianut Trias Politica model Montesquieu dengan sistem Ulil Amri atau Khalifah, terletak pada filsafat yang dimilikinya. Filsafat Trias Politica bersifat Antroposentris, sedangkan filsafat sistem Ulil Amri atau Khalifah adalah Teosentris.

Pada masa Khalifah al-Qahir, Al-Mawardi juga menggambarkan adanya lembaga pembantu negara berupa *Wazir Tafwidhi* dan *Wazir Tanfidhi*. Keduanya juga dikenal sebagai pembantu dalam menjalankan pemerintahan di masa Khalifah Al-Qahir. Al-Mawardi menjelaskan masing-masing perbedaan antara *wazir tafwidhi* dan *tanfidhi* dengan menggambarkan tugas dan wewenang yang dimiliki oleh masing-masing lembaga.

Wazir Tafwid (pembantu *khalifah* di bidang pemerintahan), adalah *wazir* yang diangkat dan disertai mandat/tugas menjalankan pemerintahan oleh *khalifah* untuk menangani berbagai urusan berdasarkan pendapat dan ijtihad *khalifah*.²⁸

Wazir tafwidhi berperan sebagai pembantu *khalifah* dalam urusan pengelolaan pemerintahan. Keberadaan *wazir tafwidhi* ini dapat mempermudah imam (*khalifah*) dalam mengurus berbagai persoalan umat dan menjalankan pemerintahan. *Wazir tafwidhi* ini memiliki kekuasaan luas sampai kekuasaan dalam menentukan dan memutuskan berbagai kebijakan kenegaraan sesuai wewenang yang diberikan oleh *khalifah*. *Wazir* ini juga merupakan koordinator kepala-kepala departemen

²⁸Ibid AlMawardi. 89

sebagaimana dalam pemerintahan modern. *Wazir tafwidhi* ini dalam sejarah adalah orang-orang yang dipercaya menduduki jabatan dan merupakan orang-orang kepercayaan *khalifah*.

Wazir tanfidhi (pembantu *khalifah* bidang administrasi). Wazir ini memiliki wewenang yang lemah/tidak luas. Tidak memiliki wewenang yang luas sebagaimana *wazir tafwidhi*. Karena *wazir tanfidhi* kewenangannya masih dibatasi oleh pendapat dan gagasan imam (*khalifah*)²⁹. Wazir tanfidzi (pembantu *khalifah* di bidang administrasi) hanya sebagai mediator imam (*khalifah*) merealisasikan titahnya, menindaklanjuti keputusannya, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan informasi-informasi penting dan aktual kepala imam (*khalifah*). Dapat pula disebut *Wazir* yang hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijakan yang digariskan oleh *wazir tafwidh*. Karena *wazir tanfidhi* tidak diberi wewenang menentukan kebijakan sendiri.

Dalam sistem pemerintahan islam sebagaimana digambarkan bahwa fungsi-fungsi eksekutif banyak diperankan *Wazir tafwidh* sedangkan *wazir tanfidhi* tidak banyak memiliki peran dalam pemerintahan sebagai *tafwidh*. Lembaga *wizarah* atau perdana Menteri untuk pertama kalinya dibentuk di masa Khalifah Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Seorang *Wazir* yang diangkat pertama oleh Khalifah Muawiyah waktu itu bernama Zaid bin Abihi. Muawiyah mengangkat Zaid karena dikenal sebagai sosok

²⁹Ibid AlMawardi, 102

yang cerdas dan memiliki keberanian. Zaid kemudian dipercaya Muawiyah membantu urusan pemerintahan. Bahkan Zaid sering menjadi pendamping *khalifah* Muawiyah. Diketahui salah satu kewenangan yang diberikan kepada Zaid ialah kewenangan untuk menggantikan beban dan tanggung jawab *khalifah* dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Apabila *khalifah* tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan, maka Zaid sebagai *wazir* akan bertanggung jawab kepada *khalifah* Muawwiyah.

Karena itulah para sarjana hukum tatanegara menyebutkan bahwa *Wazir* memiliki kekuasaan yang hampir sama dengan *khalifah* yang memiliki kekuasaan dan kewenangan mutlak. Oleh karena itu *Wazir* bukanlah orang yang asal dipilih oleh Khalifah. Diantara syarat yang harus dimiliki seseorang *wazir* adalah cerdas, cakap, terampil, dapat dipercaya dan mau bekerja keras untuk kemajuan pemerintahan. Misalnya memajukan apa yang sudah yang sudah menjadikan kebijakan kepala negara seperti *khalifah* memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat kekuatan militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan, membangun kesiapan perang dan berbagai dalam bidang pertahanan. Pelaksanaan tugas-tugas tersebut adalah seorang Menteri. Namun jabatan kementerian yang tertinggi adalah memberi pertolongan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada dibawah pengawasan pemerintahan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada dibawah pengawasan

pemerintahan secara langsung sebab bidang tersebut memiliki kontak langsung dengan penguasa, dan memiliki peran aktif yang dilakukan dalam pemerintahan.

Selanjutnya Imam Al-Mawardi menggambarkan tentang fungsi-fungsi legislatif yang pada waktu diperankan oleh lembaga pemilihan berupa Ahl al-Ikhtiyar. Kemudian Al-mawardi juga menjelaskan adanya fungsi yudikatif yang banyak dijalankan oleh lembaga yang dikenal dengan sebutan al-Qudhi. Al-Qadhi bisa disebut peradilan atau mahkamah islam yang menjalankan tugas mengadili perkara. Walaupun begitu lembaga-lembaga ini tidak memiliki fungsi yang persis sama dengan fungsi Trias Politica, sebagaimana di dalam sistem ketatanegaraan modern. Sebab di zaman itu pelembagaan dilakukan berdasarkan kebutuhan *khalifah*. Berbeda dengan sistem ketatanegaraan di zaman modern yang hampir semua negara mengikuti konsep *Separation of powers* (pemisahan kekuasaan) dan/atau *distribution of power* (pembagian kekuasaan). Dimana kekuasaan negara dipisah-pisah dan wewenang kekuasaan terdistribusi ke sejumlah lembaga seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Pada masa dinasti Ab-basiyyah daerah kekuasaan meluas dan sistem tata kelola pemerintahan berkembang. Misalnya dalam bidang Pengawasan terhadap tata buku dipercayakan kepada seorang *wazir*. Setiap orang harus tunduk kepada *wazir*. Seorang *wazir* pada masa Abbasiyyah telah menikmati kekuasaan luas. Misalnya *wazir* juga diberi

kewenangan mengangkat pejabat dan memberhentikanya, serta memiliki hak mengawasi peradilan.

Kemudian pasca Dinasti Abbasyiah runtuh kemudian muncul dinasti Turki di Mesir. Raja-raja Turki merubah sistem Wizarah yang telah kehilangan identitasnya. Karena para amir mencampakan status *wazir*. Dalam Daulah Turki, Wazir bertugas mengumpulkan berbagai bentuk pajak tanah, bea cukai, dan pajak untuk memperoleh hak milik.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

B. *Wizarah* di dalam Tata Negara Islam

Secara bahasa kata *wazir* merujuk kepada kata di dalam Al Qur'an surah Thoha ayat 29-32³⁰. Yang artinya “dan jadilah untukku seorang menteri (pembantu) dari keluargaku (yaitu) Harun saudaraku. Teguhkanlah dengan dia kekuatanku dan jadikanlah dia sekutu dalam urusanku” (Al Qur'an Surah Thoha : 29-32). Ayat ini, menjadi dalil ketatanegaraan islam untuk menginisiasi awal adanya seorang pembantu *khalifah*. Dalam hal ini disebut *Wazir* ; pembantu *khalifah*.

Selanjutnya kata *wizarah* menurut sebagian pendapat ahli bahasa disebut berasal dari kata *al-wazir* yang berarti *al-taqul* atau berat. Disebut *al-taqul* karena seorang *wizarah* memikul beban tugas kenegaraan yang berat. Karena mengemban tugas membantu *khalifah*, memberi saran, dan menjadi rujukan dalam masalah-masalah tertentu. Hal itu karena *khalifah* melimpahkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaan pemerintahan kepada *wazir*.

Dari pengertian ini dapat diambil pengertian bahwa *wizarah* adalah sebutan lain dari kementerian dalam sebuah negara. Karena pejabat yang mengepalai *wizarah* di dalam negara berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, negara atau kerajaan yang bersangkutan. *wizarah* adalah salah satu aspek dalam kenegaraan yang

³⁰Isa Anshori Al-Haq dan Siti Ngainur Rohmah, *Korelasi Konsep Kementerian Menurut Imam Al-Mawardi dan Implementasinya di Kementerian Indonesia*, Jurnal Mizan, Volume 5 Nomor 2 2021. Hal 262

membantu tugas-tugas *khalifah* sebagai kepala negara.³¹ Sedangkan *wazir* adalah orang yang membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraan.

Pengertian *wizarah* sebagai pembantu dalam pelaksanaan suatu tugas digunakan Al-Qur'an ketika menyebutkan tugas Nabi Harun membantu Nabi Musa dalam melaksanakan dakwahnya kepada Fir'aun (Al Qur'an Surah Thoha : 29-32).

Secara gamblang dapat dikatakan jika pengangkatan *wizarah* (pembantu *khalifah*) dalam kenabian dibolehkan maka tentu diperbolehkan juga dalam hal urusan imamah (pemerintahan). Oleh karena itu ditemui dalam sejarah islam imamah selalu menggunakan *wazir* sebagai institusi yang membantu menjalankan pemerintahan. Hal tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa semua tugas yang dilimpahkan kepada seseorang imam (*khalifah*) tidak mungkin mampu ditangani sendiri tanpa adanya orang *wazir*. Sehingga dalam pemerintahan islam posisi lembaga *wizarah* yang berperan sebagai pembantu *khalifah* sangat penting karena bisa mempermudah tugas *khalifah* dalam mengurus negara.³²

Penerapan *wizarah* untuk lembaga kementerian negara mulai dipakai pada masa Dinasti Abbasiyah. Menteri merupakan pembantu kepala negara, raja, atau *khalifah* dalam menjalankan tugas-tugasnya karena pada dasarnya

negara tidak mampu menangani seluruh permasalahan politik dan pemerintahan tanpa bantuan orang terpercaya dan kompeten dibidangnya.

³¹Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 144.

³²Imam Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khalifah Islam*, terj. Alifurrahman Faith & Fathurrahman (Jakarta: Qisthi Press, 2015), 45.

Karenanya kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wizarah* sehingga sebagian-sebagian persoalan tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wizarah*. Demikian *wizarah* adalah seseorang yang dipercaya oleh *khalifah* yang melimpahkan sebagian-sebagian kewenangan dalam mengatur persoalan politik dan pemerintahan pada suatu kerajaan atau negara.

C. Eksistensi *Wizarah* di dalam sistem tata negara Islam

Di dalam tata negara islam dikenal dua jenis *wizarah* yang memiliki kedudukan sama tetapi berbeda secara eksistensi dan fungsi. Dua *wizarah* tersebut adalah *wizarah at-tanfidziyah* dan *wizarah tafwidhiyah*. Kedua institusi ini adalah sama-sama pembantu khalifah dalam menjalankan tugas sebaga kepala pemerintahan.

Wizarah tanfidziyah ialah jenis institusi kementerian di dalam tata negara islam yang wazirnya tadi diberi kekuasaan otonom untuk menentukan kebijakan apapun kecuali kebijakan yang telah ditetapkan dan/atau disetujui oleh khalifah. Oleh karena itu institusi *wizarah* yang pertama ini bisa dibilang hanya sebagai pelaksana tugas kepala negara atau juga disebut sebagai kementerian yang melaksanakan tugas sebagai perantara antara kepala negara dengan rakyat. Karena wazir dalam jabatan ini hanya menjadi pelaksana tugas kebijakan khalifah.³³

³³ Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthoniyah wu ul-wilayah addiniyah*, (Al-Maktab Al-Islami Bairut, 1416, II),25

Berbeda dengan institusi wizarah kedua yang diberi kekuasaan otonom di dalam menjalankan pemerintahan. Menurut Al-Mawardi, wizarah at-tafwidh memiliki kekuasaan yang hampir sama dengan kepala negara, karena seluruh yang boleh dilakukan oleh kepala negara boleh pula dilakukan oleh wazir tafwidh. Kecuali tiga hal yang tidak dimiliki oleh wazir tafwidh yaitu ; *pertama*, wazir tidak boleh memberhentikan pejabat negara yang diangkat oleh khalifah. *Kedua*, tidak dapat menentukan pimpinan pemerintahan dalam institusi wizarah. *Ketiga*, memberi mandat kekuasaan kepala negara.³⁴

Secara eksistensi menurut Diyauddin Ar-Rais, wizarah at-tafwidhihi hampir sama dengan perdana menteri di dalam sistem ketatanegaraan modern. Namun perbedaannya ialah perdana menteri di dalam sistem tata negara modern hanya sebagai pelaksana putusan-putusan kabinet.³⁵

Menurut Munawir, keberadaan institusi *wizarah* telah menjadi penanda atau menandakan islam telah lebih dulu mengenal sistem pemerintah dalam masalah *dusturiyah* dan *idariyah*. Sistem tersebut telah berkembang jauh sebelum dunia barat menawarkan teori sistem kementerian yang digagas sebagai teori di dalam sistem pemerintahan modern.

³⁴ Ibid, 221

³⁵ Imam Munawir, *Asas kepemimpinan dalam islam*, (Surabaya; Usaha Nasional, 1980),5

D. Sistem Pengangkatan Wazir di dalam Pemerintahan Islam

Dalam sejarah Islam, Kementerian (*al-Wizarah*) secara substantif telah dimulai sejak zaman Nabi, dimana Abu Bakar membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW. Selanjutnya di masa khilafah (*khulafa al-rasyidin*) hingga masa dinasti (*mamlakah*): Umayyah Dan Abbasiyah, kementerian (*al-Wizarah*) semakin berkembang baik dari kelembagaan, fungsi dan perannya. Abu al-Hasan Al-Mawardi (w. 1058 M) mengamati setidaknya ada dua bentuk kementerian (*al-Wizarah*) dalam sejarah peradaban Islam, yaitu *tafwidhi* dan *tanfidhi*. Pertama memiliki kekuasaan yang luas dalam memutuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan politik negara. Di sini ia berperansebagai perdana menteri. Kedua pelaksana kebijakan negara yang diputuskan oleh kepala negara atau *wazir tafwidhi*. Kekuasaannya jauh lebih kecil dari dan tidak boleh membuat *ijtihad* sendiri dalam urusannya. Perannya hanya sebagai perantara antara pemimpin tertinggi dengan rakyat jelata.

Pada Masa Nabi Muhammad SAW, pada awal permulaan Islam, Rasulullah SAW telah dibantu oleh para sahabat dalam bidang pengurusan. Baginda juga senantiasa meminta pandangan sahabat terutama Abu Bakar al-Siddiq Ra. Beberapa pendapat mengatakan sebagian besar umat Islam telah menganggap Abu Bakar sebagai menteri atau *wazir* dari Rasulullah, walau hal tersebut belum dapat dibuktikan oleh fakta sejarah.³⁶

³⁶Dr Ismail Bakar, Dr. Abdul Rauf Yaccob, Anuar zainal Abidin & Izziah Suryani, *Sejarah Tamadun Islam*, (2006), 163.

Berdasarkan kenyataan di atas jelaslah bahwa pada zaman Rasulullah SAW telah berlaku pembagian kekuasaan di antara sahabat-sahabat beliau. Yang perlu digaris bawahi adalah pada zaman Rasulullah pembagian tugas sudah ada diantara para sahabat namun tidak formal, dan hal tersebut belum mengindikasikan secara kuat institusi kementerian sudah terbentuk.

Pada Masa Khulafah Ar-Rasyidin para ahli sejarah mengatakan institusi kementerian di dalam sistem pemerintahan Islam baru dimulai ketika masa kekhalifahan Abu Bakar. Beliau telah melantik Umar bin Khattab sebagai pembantunya (menteri).³⁷ Umar bin Khattab telah berperan sebagai pemberi zakat kepada mereka yang berhak menerimanya. Di samping bertugas menjadi *qadi* dalam menyelesaikan setiap persoalan dengan arahan *khalifah*.

Selanjutnya pada zaman kekhalifahan Umar bin Khatab (w. 644 M), Ali bin Abi Thalib dan Uthman bin Affan (w. 656 M) telah dilantik menjadi menteri. Ali bertugas menulis surat-surat serta mengurus para tawanan perang. Utsman bin Affan sering diminta pandangannya tentang hal yang berkaitan dengan kabilah. Selanjutnya beliau juga membentuk *Diwan al-Jund*, yaitu satu jabatan yang mengurus masalah ketenteraan (13-23H/634-644 M) termasuk membayar gaji kepada tentera dan orang dibawah tanggungan mereka. Juga ada Menteri di bidang cukai yang turut diperkenalkan dan berfungsi sebagai perbendaharaan negara yang bertanggungjawab terhadap pengurusan harta negara.

³⁷H. Daud Mustafa, *Tamadun Islam-Politik*, (Kuala Lumpur: tp, 1991), 403

Pada zaman pemerintahan Bani Umayyah, *khalifah* bertanggung jawab secara langsung dalam semua perkara yang berhubungan dengan pengurusan negara tanpa menyerahkan kuasanya kepada orang lain. Pemerintahan pada masa ini mulai berganti kepada bentuk pemerintahan kesultanan yang bersifat hirarki, dalam masalah pengangkatan wali atau menteri biasanya dilakukan secara diwariskan dan lebih mementingkan keturunan Arab saja.

Pada zaman ini, tidak terdapat individu yang memegang jabatan *wazir* kecuali seorang saja, dia adalah Ziyad bin Abihi (w. 673 M) yang digelar oleh orang banyak sebagai menteri pada zaman pemerintahan Muawiyah ibnu Abi Sufyan. Namun demikian kerajaan bani Umayyah turut membentuk berbagai departemen bagi memudahkan urusan negara.

Pada pemerintahan dinasti Umayyah di Andalusia (Spanyol) dilantik tenaga ahli dan diberi tugas sesuai dengan keahliannya. Di antara tenaga-tenaga ahli itu dilantik seorang yang menjadi penghubung di antara mereka dengan ketua negara. Oleh sebab itu, kedudukannya lebih tinggi daripada kedudukan menteri-menteri yang lain. Istilah yang digunakan bagi tenaga penghubung itu dinamakan “Perdana Menteri”. Menurut istilah mereka, Perdana Menteri itu disebut “*Hajib*” dan beberapa waktu sesudah itu, istilah “*Hajib*” diganti dengan “*Wazir*”.

Jabatan tersebut pada masa itu merupakan warisan turun-temurun yang dipegang oleh satu keturunan. Gaji menteri-menteri pada masa itu

tidak ditentukan. Gaji menteri diperoleh dari kekayaan negara, hadiah, pendapatan bermusim dan pendapatan dari perayaan hari-hari kebesaran.

Institusi kementerian di dalam sistem pemerintahan Islam telah menjadi teratur dan sempurna pada zaman pemerintahan Abbasiyah dan diakui oleh sejarah sendiri. Institusi kementerian ini bermula pada pemerintahan Abu Abbas al-Saffah terdapat jabatan perdana menteri dan beberapa jabatan menteri secara resmi.

Orang yang pertama memegang jabatan *wazir* secara resmi ialah Abu Salamah al-Khallal (w. 750 M), salah seorang tokoh revolusi Abbasiyah di Kufah. Jabatan ini dikenali nama *wazir 'ali Muhammad* (menteri keluarga Muhammad). Institusi al-*Wizarah* pada pemerintahan Abbasiyah merupakan perangkat kerajaan yang paling utama dan bertanggungjawab dalam semua urusan. Institusi al-*Wizarah* diketuai oleh seorang *wazir al wuzara'* (perdana menteri) dan dibantu oleh beberapa orang *wazir*.

Cara pengangkatan *wazir* adalah ketika seseorang yang telah memenuhi syarat *wazir* baru dianggap sah untuk diangkat jika ada pernyataan resmi dari imam (*khalifah*). Karena *wazir* merupakan jabatan yang membutuhkan akad, dan sebuah akad mengharuskan adanya pernyataan yang jelas. Cara pengangkatan *wazir* (pembantu *khalifah*) melalui akad (pernyataan) yang berisi wewenang penuh dan mandat yang akan diberikan. Khalifah dapat membuat pernyataan yang mencakup kedua

hal pokok tersebut dengan cara: pertama, membuat pernyataan dengan hukumhukum akad yang bersifat khusus, misalnya *khalifah* berkata, “Aku melantikmu sebagai wakilku dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinan(ku).” Pernyataan ini sah hukumnya karena terdapat pemberian wewenang penuh dan mandat.Kedua, membuat pernyataan dengan menyebut jabatan yang dimaksud, misalnya *khalifah* berkata, “Aku melantikmu sebagai *wazir* (pembantu *khalifah*) dan mempercayakan tugasku kepadamu.”Pernyataan ini juga sah karena telah memberikan wewenang penuh yang jelas dalam ucapannya.

Khalifah memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan, membangun kesiapan perang dan berbagai hal dalam bidang pertahanan. Kementerian juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Selain itu juga pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau negara tetap terjaga. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.

1. Syarat-syarat *Wazir Tafwidh*

Agar seseorang menjabat sebagai *wazirtafwidh* disyaratkan bagi seseorang yang akan menjabatnya berstatus merdeka, beragama Islam, menguasai ilmu tentang hukum-hukum syariat karena ia seperti mujtahid, serta memiliki pengetahuan tentang persoalan perang dankharaj perlu

dikuasai. Hal ini karena dapat sewaktu-waktu ia harus terjun langsung menangani keduanya yaitu sebagai wakil *khalifah* dan keumuman wewenang (diberi jabatan yang mencakup segala urusan negara). Selain tugas yang dimiliki oleh *wazir tafwidh* juga terdapat hak yang melekat pada *wazir tafwidh* diantaranya diperbolehkan memberikan keputusan hukum sendiri dan mengangkat pejabat-pejabat baru yang diperlukan, misalkan hakim. Ia juga boleh memeriksa kasus dan pengaduan-pengaduan untuk kemudian memberikan instruksi bagi penyelesaian. Ia juga boleh memimpin pasukan jihad sendiri dan boleh mengangkat panglima jihad. Ia juga boleh melaksanakan langsung kebijakan-kebijakan yang ia tetapkan, juga mendelegasikan pelaksanaannya.

2. Syarat-Syarat *Wazir Tanfidz*

Adapun syarat-syarat diangkatnya wazir Tanfidh ialah diantaranya menurut Al-Mawardi:

1. Amanah, tidak berkhianat terhadap apa yang telah diamanahkan kepadanya dan tidak menipu jika dimintai nasehat.
2. Jujur dalam berkata, apa saja yang disampaikan dapat dipercaya dan dilaksanakan, dan apa saja yang dilarang akan dihindari.
3. Tidak bersikap rakus terhadap harta yang menjadikannya mudah menerima suap dan tidak mudah terkecoh yang menyebabkannya bertindak gegabah.

4. Tidak senang bermusuhan dan bertengkar dengan orang lain sebab sikap permusuhan yang dapat menghalangi seseorang untuk bertindak adil dan bersikap lemah lembut.
5. Harus laki-laki karena ia harus sering mendampingi imam (*khalifah*) dan melaksanakan perintahnya, disamping itu ia menjadi saksi bagi imam (*khalifah*).
6. Cerdas dan cekatan. Semua persoalan dapat dijelaskan olehnya secara tuntas tanpa menyisakan keaburan.
7. Bukan tipe orang yang suka menuruti hawa nafsunya, yang dapat menyelewengkan dari kebenaran menuju kebatilan dan menjadikannya tidak kuasa membedakan antara yang benar dan salah.³⁸

Jabatan *wazir* merupakan Jabatan yang paling tinggi dalam pengurusan negara. Dengan pembentukan jabatan ini secara tidak langsung dapat membantu tugas pemerintahan *khalifah*. Bahkan *khalifah* dapat memberi perhatiannya kepada perkara yang lebih penting dalam pengurusan negara. Selain institusi *wizarah*, terdapat juga jabatan-jabatan kementerian lain yang dibentuk pada masa dinasti Abbasiyah diantaranya ialah:

a) *al-Hajib*

Merupakan jabatan yang kedua dan penting dalam pemerintahan dinasti Abbasiyah. Jabatan ini berperan sebagai pegawai setia

³⁸ An Nabhani, Asy-Syaikh Taqiyuddin, *Ad-Dustur Aw Al-Ashab Al-Mujibah Luhu*, (Beirut: Darul Ulum: 2009) Cet II, 184.

protokoler *khalifahan*. Tugas utama *al-hajib* menggantikan *khalifah* untuk menyelesaikan masalah rakyat. Jabatan *al-hajib* ini penting dan banyak membantu serta memudahkan *khalifah* dalam urusan kerakyatan. Jabatan ini sebenarnya telah ada pada zaman bani Umayyah semasa pemerintahan *khalifah* Abdul Malik bin Marwan (w. 705 M)

b) Departemen (*al-Dawawin*)

Dalam zaman pemerintahan al-Mahdi (w. 785 M), kekuasaan yang luas telah diberikan kepada 'wazir' sehingga meliputi "Dawawin". Yang bertujuan membantu *khalifah* dan perdana menteri menjalankan pengurusan dengan baik. Pembentukan departemen pada zaman ini telah banyak berkembang, diantaranya: *Diwan al-Jund* (ketenteraan), *al-kharaj* (perpajakan), *al-Rasail* (surat-menyerat), *al-Khatam* (Keamanan), *al-Barid* (pejabat pos), *al-Azimah* (audit), *al-Nazr fi al-Mazalim* (Kehakiman), *al-Nafaqat* (perbelanjaan negara), *al-Sawafi* (tanah rancangan), *al-Diya'* (Pusat negara), *al-Sirr* (Intelijen), *al-'Ard* (tentara) dan *Diwan al-Tawqi'* (Pidana).

Pembentukan departemen-departemen tersebut telah membuktikan bahwa telah berlakunya peran kementerian (*wizarah*) dan berlakunya perluasan negara Islam. Disamping menunjukkan perhatian kepala negara dalam pembangunan Negara dan demi

kemaslahatan rakyatnya. Perlu diingat bahwa negara yang besar dan luas mustahil dapat diurus oleh kepala negara sendiri tanpa dibantu oleh menteri-menterinya.

Di masa pemerintahan al-Ma'mun (w. 833 M), Al-Ma'mun memberikan kuasa penuh kepada *wazir* al-Fadl Ibn Sahl (w. 818 M) dalam soal-soal politik dan urusan memimpin peperangan. Sehingga *wazir* pada zaman itu digelar sebagai “orang yang mempunyai dua kekuasaan”.³⁹

E. Jenis-Jenis *Al-Wizarah* di dalam Pemerintahan Islam

Berdasarkan tugas dan fungsi seorang *wazir* yang turut membantu *khalifah* dalam mengurus Negara, Al-Mawardi membagi *wazir* ke dalam dua bentuk:

1. *Wazir Tafwidhi* (Kementerian Eksekutif)

Yaitu *wazir* yang diangkat *khalifah* untuk melaksanakan tugas berdasarkan pendapat serta ijtihadnya sendiri. Untuk menjadi *wazir tafwidhi* seorang harus mempunyai kriteria seperti kriteria untuk menjadi *khalifah*.⁴⁰

Ia merupakan pembantu utama kepala Negara dengan kewenangan tidak saja untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang sudah digariskan oleh kepala Negara, tetapi ia juga turut serta merumuskan kebijakan itu

³⁹Subhi Al-Salih terjemahan Prof Madya Osman Hj Khalid, 1984, 66.

⁴⁰ Wahbah Zuhaili, *Al Fiqhul Islami Wa Adillatuh* (Beirut; Darul Fikri, 1997), 6218-6220

bersama-sama kepala Negara. Bahkan al-Mawardi menyebut semua yang menjadi kewenangan khalifah dapat dilakukan oleh seorang wazir tafwidhi. Hanya tiga hal yang tidak dapat dilakukan wazir yang merupakan hak penuh khalifah, yaitu mengangkat/ menunjuk penggantinya, meletakkan jabatan langsung kepada rakyat, dan memecat pegawai yang diangkat kepala Negara.

2. *Wazir tanfidhi* (Kementerian Mandataris)

Hanyalah sebatas pelaksana kebijakan Negara yang diputuskan oleh kepala Negara atau wazir tafwidhi. Kekuasaannya jauh lebih kecil dibandingkan wazir tafwidhi, meskipun demikian sebagai pembantu kepala Negara, ia dapat menyampaikan saran serta pendapatnya untuk kepala Negara. Dengan kata lain, ia hanya menyampaikan kebijakan politik kepada rakyat agar dapat diterima perihal kebijakan Negara. Karena kekuasaannya terbatas, maka syarat-syarat yang harus dipenuhi seseorang untuk menjadi wazir tanfidhi relatif lebih longgar. Ia tidak harus disyaratkan seperti halnya persyaratan wazir tafwidhi.⁴¹

Imam al-Mawardi berpendapat, ia seharusnya memiliki akuntabilitas yang tinggi. Tentu persyaratan lebih rincinya tergantung pada kebijakan khalifah. Tugas seorang wazir tanfidhi melaksanakan apa yang menjadi perintah khalifah dan tidak berhak untuk mengangkat pejabat dalam tugas tersebut. Selanjutnya al-Mawardi merinci hanya ada dua tugas

⁴¹Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyash Doktrin Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta:Erlangga, 2008), 37.

husus yang diemban oleh wazir tanfidhi, yaitu membuat laporan kepada khalifah dan melaksanakan perintah khalifah.

Selanjutnya Imam Al-Mawardi menyebutkan ada perbedaan yang menonjol antara wazir tafwidhi dengan wazir tanfidhi: Wazir tafwidhi dibenarkan membuat keputusan hukum, dan hal tersebut tidak berlaku pada wazir tanfidhi. Wazir tafwidhi dibenarkan mengangkat pegawai, sedangkan hal itu tidak berlaku pada wazir tanfidhi. Wazir tafwidhi dibenarkan untuk memimpin pasukan perang, sedangkan hal ini tidak berlaku pada wazir tanfidhi. Wazir tafwidhi dibenarkan mengelola kekayaan yang ada dibaitul maal, sedangkan wazir tanfidhi tidak boleh.

Di luar itu baik Wazir tafwidh maupun Wazir tanfidhi memiliki kewenangan dan persyaratan yang sama. Menurut al-Mawardi, Seorang khalifah (imam) boleh mengangkat dua orang menteri dalam satu waktu.

F. Kewenangan, Tugas dan Hak Wizarah

Khalifah memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan, membangun kesiapan perang dan berbagai hal dalam bidang pertahanan. Kementerian juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Selain itu juga pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-

menyurat agar rahasia kerajaan atau negara tetap terjaga. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.

Pada saat Dinasti Abbasiyah terutama pada masa Khalifah al-Qadir Billah (991-1031 M) seorang ulama besar bernama al-Mawardi ditugaskan menulis teori fiqh siyasah. Imam al-Mawardi membuat teori doktrin fiqh siyasah Sunni pada periode ini untuk mempertahankan eksistensi Dinasti Abbasiyah yang sedang bergejolak. Karena pada saat itu kedudukan *khalifah* lebih lemah dari pada *wazir*. Dalam karyanya al-Ahkam al-Sultaniyah salah satu poin membahas pengangkatan *wizarah* (kementerian) sebagai pembantu *khalifah*. Namun kenyataannya teori al-*wizarah* yang Imam al-Mawardi tuangkan dalam karyanya tidak dapat diimplementasikan pada periode tersebut karena kondisi politik yang tidak memungkinkan. Khalifah melimpahkan kewenangan kepada menteri yang membantunya dalam mengatur dan mengurus kepentingan umat agar lebih efektif dalam pelaksanaannya daripada menjalankan seorang diri. Metode ini lebih efektif untuk menghindari kesewenang wenangan, mencegah terjadinya kesalahan dan kerusakan, serta meminta bantuan kepada orang lain lebih menjamin keselamatan pekerjaan tersebut.

1. Tugas dan Hak Wizarah

Khalifah atau kepala negara memberikan kebijakan-kebijakan pemerintahan untuk melindungi masyarakat seperti memperkuat kekuatan militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan, membangun kesiapan perang dan berbagai dalam bidang pemerintahan. Pelaksana tugas-tugas

tersebut adalah seorang menteri. Namun jabatan kementerian yang tertinggi adalah member pertolongan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada dibawah pengawasan pemerintah secara langsung sebab bidang tersebut memiliki kontak langsung dengan penguasa, dan memiliki peran aktif yang dilakukan dalam pemerintahan.⁴²

Adapun bidang tugas yang berhubungan dengan lapisan masyarakat tertentu atau lembaga tertentu, maka ia berada dibawah lembaga lain, seperti menjaga benteng pertahanan, departemen perpajakan, melakukan pengawasan terhadap beberapa permasalahan khusus seperti mengawasi percetakan uang logam. Tugas-tugas ini termasuk bidang-bidang khusus, sehingga pelaksanaan tugas-tugas ini harus mengikuti pengawasan lembaga umum. Dengan demikian, kedudukannya dibawah mereka.

Kondisi semacam ini terus berlanjut di kerajaan-kerajaan sebelum islam. Kemudian datanglah islam yang memperkenalkan sistem *kekhalifahan*. Akhirnya, pembagian lembaga-lembaga tersebut terhapuskan secara keseluruhan seiring dengan lenyapnya simbol-simbol kekuasaan duniawi, kecuali sesuatu yang natural seperti kerja sama dan saling membantu, bertukar pendapat, dan perundingan, yang tidak dapat dihapuskan. Sebab hal-hal semacam ini harus ada.

Dalam sejarah islam, pengertian *wazir* sebagai pembantu dapat dilihat dari peran yang dimainkan oleh Abu Bakar dalam membantu tugas-tugas kerasulan dan kenegaraan Nabi Muhammad SAW hijrah dari mekkah ke

⁴² Yatim Badri, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000), 77.

madinah, Abu Bakar juga disamping sahabat-sahabat lainnya sering dijadikan sebagai teman dalam musyawarah memutuskan berbagai persoalan umat. Pada saat-saat terakhir kehidupan Nabi, Abu Bakar pun menjadi pengganti Nabi untuk mengimami Umat Islam sholat berjamaah.

Disamping itu kementerian juga mendapatkan kewenangan untuk melakukan pengawasan administrasi, karena tugasnya mencakup pembagian gaji militer. Untuk itu, kementerian perlu mengawasi pendanaan dan pembagiannya. Begitu juga dengan pengawasan terhadap tulis menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau Negara tetap terjaga, selain menjaga kualitas dan gaya bahasa agar selalu menarik. Sebab bahasa masyarakat bangsa Arab mulai luntur dan rusak. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan kerajaan, maka stempel kerajaan pun dibuat untuk memperkuat keabsahan dokumen-dokumen kerajaan dan agar tidak tersebar secara bebas. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian.

Imam Al Mawardi membagi *Wizarah* dalam dua bentuk yaitu:

1. Tugas Dan Hak *Wazir Tafwidh*

Wazir tafwidh memiliki tugas memelihara berbagai urusan rakyat, walaupun *wazir tafwidh* tidak menangani urusan-urusan administrasi secara langsung. Hal ini karena *wazir tafwidh* disertai tugas berdasarkan dua hal yaitu sebagai wakil *khalifah* dan keumuman wewenang (diberi jabatan yang mencakup segala urusan negara).⁴³ Selain tugas yang dimiliki oleh *wazir tafwidh* juga terdapat hak yang melekat pada *wazir tafwidh*

⁴³ Zulum, Asy-Syaikh Abdul Qadimi, *Nizham Al-Hukum Fi Al Islam*, (Beirut: Darul Ulum, 2022), 136.

diantaranya diperbolehkan memberikan keputusan hukum sendiri dan mengangkat pejabat-pejabat baru yang diperlukan, misalkan hakim. Ia juga boleh memeriksa kasus dan pengaduan-pengaduan untuk kemudian memberikan instruksi bagi penyelesaian. Ia juga boleh memimpin pasukan jihad sendirian dan boleh mengangkat panglima jihad. Ia juga boleh melaksanakan langsung kebijakan-kebijakan yang ia tetapkan, juga mendelegasikan pelaksanaannya.

2. Tugas Dan Hak *Wazir Tanfidh*

Wazir tanfidz hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijaksanaan yang digariskan oleh *khalifah*, ia tidak berwenang menentukan kebijaksanaan sendiri. *Wazir tanfidh* hanya melaksanakan apa yang diperintahkan *khalifah* dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh *khalifah*. Kementerian ini menjadi penyambung lidah (mediator) kepala negara dengan rakyatnya.

Keberadaan *wazir tanfidz* membantu Khalifah sebagai kepala negara dalam menjalankan kebijakan dan mengatur urusan rakyat. Diperlukan pembantu kepala negara dalam hal aktivitas administrasi. Maka diperlukan instansi khusus yang senantiasa mendampingi *khalifah* untuk mengatur berbagai urusan yang diperlukan dalam rangka melaksanakan tanggung jawab kekhilafahan. *Wazir tanfidh* memiliki tugas dalam administrasi pemerintahan dan administrasi yang diperintahkan *khalifah* kepada *wazir tanfidh*. Sehingga tugas utama *wazir tanfidh* yaitu mendampingi *khalifah* dan melaksanakan perintah *khalifah* dalam bidang administrasi. Selain

melaksanakan perintah *khalifah*, *wazir tanfidh* juga diberi tugas menindaklanjuti keputusan *khalifah*, menginformasikan, melaksanakan pelantikan pejabat, kemudia mempersiapkan pasukan, serta melaporkan tentang informasi-informasi penting dan aktual kepada imam (*khalifah*).⁴⁴

Wazir tanfidh dalam sistem negara modern dapat dikatakan sebagai lembaga kementerian di dalam eksekutif yang memiliki tugas sebagai pelaksana saja. Lembaga kementerian ini adalah lembaga yang ditetapkan untuk menjadi pelaksana dari peraturan perundang-undangan. Biasanya undang-undang yang dimaksud ialah undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif atau peraturan pemerintah pelaksana undang-undang yang dibuat oleh eksekuti. Eksekutif dalam arti sempit merupakan pemerintahan yang melaksanakan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang undangan untuk mencapai tujuan negara. Secara umum lembaga eksekutif adalah pelaksanaan pemerintah yang dikepalai oleh Presiden yang dibantu oleh pejabat, pegawai negeri baik sipil maupun militer.

⁴⁴ Ibid 190

BAB III

PEROMBAKAN KEMENTERIAN DI INDONESIA

A. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, yakni sistem dan pemerintahan. Kata sistem merupakan terjemahan dari bahasa Inggris “*system*” yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan pemerintahan berasal dari kata perintah dalam bahasa Indonesia, kemudian menjadi pemerintah yang memiliki arti orang yang memiliki kekuasaan untuk memerintah.⁴⁵ Sehingga dalam arti yang luas pemerintahan dapat diberi pengertian perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di suatu Negara. Kegiatan tersebut dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan Negara. Sedangkan sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling ketergantungan dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan negara.

Aristoteles melihat sistem pemerintahan menurut bentuk dan cara pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga Aristoteles membagi sistem pemerintah ke dalam banyak bentuk dan jenis diantaranya : monarki, tirani, demokrasi, aristokrasi, oligarki, dan republik. Sedangkan C.F. Strong menjelaskan pemerintahan dalam arti luas sebagai aktivitas bada-badan publik yang terdiri dari kegiatan-kegiatan eksekutif, legislatif,

⁴⁵Inu Kencana Syafii, *sistem pemerintahan indonesia*, rineka cipta, yogyakarta, 2011,38.

dan yudikatif dalam mencapai tujuan sebuah negara, dan dalam arti sempit, beliau mengatakan bahwa pemerintahan merupakan segala bentuk kegiatan badan publik dan hanya terdiri dari badan eksekutif.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan indonesia, bentuk republik telah dipilih sebagai bentuk pemerintahan, yaitu melalui sidang Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau disebut juga dengan *dokuritsu zyumbi tyosakaai*. Ketentuan tersebut kemudian tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “negara indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”.

Sistem ketatanegaraan republik indonesia tidak menganut suatu sistem negara manapun yang berarti bahwa negara indonesia yang dikenal dengan keanekaragaman bangsa haruslah berdasarkan aliran pengertian negara persatuan yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar negara.⁴⁶

Tujuan Negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan Negara. Misalnya, tujuan Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama yang saling berkaitan dan saling menunjang untuk terwujudnya tujuan dari pemerintahan di negara

⁴⁶Joeniarto, *sejarah ketatanegaraan republik indonesia*, jakarta, bina Aksara, 1986, 41.

Indonesia tersebut. Pokok-pokok sistem pemerintahan negara indonesia menurut UUD 1945 sebelum amandemen tertuang dalam penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara tersebut sebagai berikut ;

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).
2. Kekuasaan negara yang tertinggi ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut MPR.
3. Sistem konstitusional.
4. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR.
5. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah MPR.
6. Menteri negara adalah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada DPR.
7. Kekuasaan kepala negara tidak terbatas.

Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Yang dimana kekuasaan presiden dapat

mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang stabil dan solid.⁴⁷

Indonesia secara konstitusional menganut sistem pemerintahan presidensial yang merupakan sistem pemerintahan negara republik yang dimana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan lainnya seperti legislatif dan yudikatif. Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendahnya dukungan politik. Namun masih ada cara lain untuk mengontrol presiden, apabila presiden dan/atau wakil presiden melakukan pelanggaran-pelanggaran tertentu dapat diberhentikan melalui mekanisme yang telah diatur dalam UUD 1945.⁴⁸

Menurut Jimly As-Shiddiqei, kewenangan Presiden di dalam sistem pemerintahan presidensial dirumuskan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 .misalnya kewenangan yang bersifat eksekutif dalam menjalankan pemerintahan.⁴⁹

Sedangkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut ;

1. Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

⁴⁷ Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen

⁴⁸ Efriza, *Ilmu Politik 'Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*, Ctk, Kedua, Alfabeta, Bandung, 2009, 262-263.

⁴⁹ Jimly As-Shiddiqei, *Format kelembagaan Negara dan pergeseran kekuasaan dalam UU 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005. 75-77

2. Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh rakyat.
3. Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan para menteri.
4. Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada presiden.
5. Kekuasaan legislatif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif.

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial :

1. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
2. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu.
3. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.

Kekurangan sistem pemerintahan presidensial:

1. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung parlemen sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
2. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.

3. Pembuat keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas.
4. Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama.

Adapun pokok-pokok sistem pemerintahan setelah amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut :

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas, wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik konstitusional, sedangkan sistem pemerintahan adalah presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), DPR dan DPD yang merupakan anggota MPR.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah konstitusi.
7. Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk

menghilangkan kelemahan yang ada dalam sistem presidensial.

Antara lain adalah:

- a. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
- b. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- c. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan DPR.
- d. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk Undang-Undang dan hak *budget* (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia yang diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama yang antara lain ; pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *check and balances*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

B. Eksistensi Kementerian di Indonesia

Konstitusi Indonesia mengatur bahwa seorang Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Ketentuan mengenai Kementerian terdapat pada pasal 17 UUD 1945. Seluruh Menteri diangkat dan diberhentikan oleh

Presiden. Seluruh Menteri bertanggungjawab penuh kepada Presiden karena Presiden memegang fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Selain terdapat dalam konstitusi negara, ketentuan mengenai Kementerian diatur lebih lanjut di dalam UU no 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden No 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Ketentuan mengenai Kementerian ini merupakan tindak lanjut dari implementasi UUD NRI Pasal 17 ayat 4 UUD NRI 1945.⁵⁰

Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini menegaskan bahwa kekuasaan Presiden sebagai kepala negara tidak terbatas oleh karena itu dikehendaki setiap pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian haruslah berdasarkan undang-undang. Undang-undang ini sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun kementerian yang akan membantunya. Karena mengenai tersebut sudah jelas diatur di dalam UUD Tahun 1945 dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan Presiden dibantu oleh Menteri. Sehingga jika ada yang berpendapat UU tersebut membatasi hak prerogatif presiden sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian. Karena di dalam UU tersebut diatur secara jelas dan tegas sesuatu yang berkaitan dengan kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian.

⁵⁰Jurdi, Fazlur Rahman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Kencana; 2019, 290.

Pengaturan mengenai kementerian tidak didekati melalui pemberian nama tertentu pada setiap kementerian. Akan tetapi, undang-undang ini 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 UUD NRI Tahun 1945, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI 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. Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien.

Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, pembentukan kementerian adalah pembentukan kementerian dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4. Pembentukan kementerian paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji sebagaimana diatur dalam Pasal 16.

Pembentukan kementerian dalam kabinet kerja telah terjadi perubahan kementerian. Perubahan kementerian adalah perubahan nomenklatur kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan,

dan/atau mengganti nomenklatur kementerian yang sudah terbentuk sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5. Kementerian yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diubah oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17. Kementerian yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah dapat diubah oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1), dengan mempertimbangkan sebagaimana diatur pada ayat (2) sebagai berikut:

- (a) efisiensi dan efektivitas;
- (b) perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi;
- (c) cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
- (d) kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas;
- (e) peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah;
- (f) kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri; dan/atau
- (g) kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang.

1. Kedudukan kementerian

Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.⁵¹ Kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang dapat memiliki tanggung jawab untuk satu atau lebih dalam menjalankan fungsi dan tugas kementerian, pejabat senior pelayanan publik, badan, biro, komisi, atau badan eksekutif lainnya yang lebih kecil, penasihat, manajerial atau organisasi administratif. Menteri negara adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.¹¹² Kementerian biasanya berada dalam suatu kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri, presiden, atau kanselir. Suatu pemerintahan biasanya memiliki banyak kementerian, masing-masing menangani urusan pemerintahan tertentu, namun kementerian di setiap negara banyak bervariasi.

2. Fungsi dan tugas Kementerian

Menjalankan pemerintahan kekuasaan eksekutif sesuai dengan perundang undangan yang telah ada serta isu-isu telah diputuskan oleh presiden. Dalam Praktik, pekerjaan di kementerian dilakukan yang masing-masing menyiapkan hal-hal yang berkaitan dalam mandat pemberian presiden. Termasuk menjalankan pelayanan administrasi dan berfungsi sebagai pejabat yang termasuk harus mempersiapkan keputusan kebijakan politik pemerintahan sesuai dengan mandate ikut pula mewakili sektor administratif yang relevan baik di dalam negeri serta dalam rangka

⁵¹Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008

kerjasama internasional. Fungsi penting lainnya melibatkan kementerian mengarahkan dan mengawasi lembaga dan institusi yang beroperasi di bawah tanggung jawab mereka, dalam hal kementerian harus dapat bekerja dalam kerangka kerjasama yang erat dengan pemerintah daerah dan lokal, seperti otoritas lokal, daerah khusus dengan kerjasama melibatkan pengembangan perundang-undangan dan pelayanan publik. Kementerian melakukan pengawasan langsung pada daerah dan administrasi lokal di dalam sektor administratif lingkup tugasnya.⁵²

3. Pembentukan, Perubahan, dan Pembubaran Kementerian

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji.⁵³ Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, presiden juga dapat membentuk kementerian koordinasi.⁵⁴ Jumlah seluruh kementerian maksimal 34 kementerian.⁵⁵ Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 dapat diubah oleh presiden, kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR. Perubahan

⁵²Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 2008

⁵³Pasal 16 UU Nomor 39 Tahun 2008

⁵⁴Pasal 14 UU Nomor 39 Tahun 2008

⁵⁵Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 2008

sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.⁵⁶

4. Perombakan Kementerian dalam Sistem Tata Negara Indonesia

Menurut ketentuan pasal 17 ayat (1) Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri negara. Menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan dalam hal pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur menurut Undang-Undang.

Pada bab IV dijelaskan tentang pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian. Dalam pasal 12 dijelaskan Presiden membentuk Kementerian luar Negeri, dalam Negeri dan Pertahanan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pembentukan Kementerian sebagaimana dimaksud pasal 13 ayat (2) dengan mempertimbangkan:

1. Efisiensi dan Efektivitas.
2. Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas.
3. Kesenambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas, dan
4. Perkembangan lingkungan global.

⁵⁶Pasal 19 UU Nomor 39 Tahun 2008

Pasal 14 untuk kepentingan Sinkronisasi dan Koordinasi urusan Kementerian, presiden dapat membentuk Kementerian koordinasi. Pasal ini yang dalam perjalanan kementerian di Indonesia mengilhami lahirnya kementerian koordinator seperti menteri koordinator bidang politik hukum dan keamanan, menteri koordinator bidang perekonomian, menteri koordinator bidang maritim dan investasi dan menteri koordinator bidang pembangunan manusia dan kebudayaan.

Pasal 15 jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, pasal 13, dan pasal 14, paling banyak 34 (tiga puluh empat). Pasal 16 pembentukan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, pasal 13, dan pasal 14 paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah jabatan sebagai kepala negara.

Pasal 18 ayat (2) perubahan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan:

1. Efisiensi dan efektivitas.
2. Perubahan dan perkembangan tugas dan fungsi.
3. Cakupan tugas dan profesionalitas beban tugas.
4. Kestinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas.
5. Peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintahan.
6. Kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan

7. Kebutuhan menyesuaikan perselisihan yang berkembang.

Pasal 19 ayat (1) perubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hal ini, untuk dapat melakukan perubahan atau pemisahan terhadap nomenklatur kementerian harus melalui rapat dengan DPR untuk menetapkan perubahan nomenklatur kementerian.

Sedangkan pada Pasal 20 Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Yang dimaksud kementerian ini ialah kementerian dalam negeri, kementerian luar negeri dan kementerian pertahanan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

TINJAUAN KONSEP WIZARAH DALAM ISLAM TERHADAP PEROMBAKAN KEMENTERIAN DI INDONESIA

A. Organisasi Kementerian di Indonesia

Dalam bab V UUD RI 1945 diatur mengenai kementerian negara yang berbunyi : 1). Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. 2). Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. 3). Menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan. Selanjutnya pasal 17 ayat (1) menegaskan bahwa kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden.⁵⁷

Mengenai organisasi kementerian di negara Indonesia diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021 Tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 Tentang Organisasi Kementerian Negara. Pasal 1 menyebutkan kementerian negara terdiri dari 34 diantaranya : Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Kementerian Sekretariat Negara Kementerian Dalam Negeri
Kementerian Luar Negeri Kementerian Pertahanan Kementerian Agama

⁵⁷ Wirjono Prodjodikoro dalam Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok, Prenada Media Group, 2017),174

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Keuangan
 Kementerian Pendidikan, kebudayaan, Riset, dan Teknologi Kementerian
 Kesehatan Kementerian Sosial Kementerian Ketenagakerjaan Kementerian
 Perindustrian Kementerian Perdagangan Kementerian Energi dan Sumber
 Daya Mineral Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
 Kementerian Perhubungan Kementerian Komunikasi dan Informatika
 Kementerian Pertanian Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
 Kementerian Kelautan dan Perikanan Kementerian Desa, Pembangunan
 Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Kementerian Agraria dan Tata
 Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kementerian Perencanaan
 Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
 Kementerian Badan Usaha Milik Negara Kementerian Koperasi dan Usaha
 Kecil dan Menengah Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/ Badan
 Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kementerian Pemberdayaan Perempuan
 dan Perlindungan Anak Kementerian Investasi/ Badan Koordinasi
 Penanaman Modal Kementerian Pemuda dan Olahraga.⁵⁸

Pasal 2 menyebutkan terdapat empat kementerian yang melaksanakan fungsi sinkronisasi dan koordinasi lembaga kementerian yaitu ; (1). Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (2). Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (3).

⁵⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
(4). Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi.

Selanjutnya pasal 49 menyebut secara spesifik fungsi kementerian koordinator diantaranya ialah : (a). Koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksana kebijakan Kementerian/Lembaga terkait dengan isu di bidangnya. (b). Pengelolaan dan penanganan isu di bidangnya (c). Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Koordinasi. (d.) Pengawasan program prioritas nasional dan kebijakan lain yang telah diputuskan oleh Presiden dalam Sidang Kabinet (e). Penyelesaian permasalahan yang tidak dapat diselesaikan atau disepakati antar Kementerian/Lembaga dan memastikan terlaksananya keputusan dimaksud. (f). Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya. (g). Pengawasan atas pelaksanaan fungsi di bidangnya.⁵⁹

B. Kementerian Triumvirat di Indonesia

Sistem tata kementerian negara indonesia mengenal kementerian Triumvirat yaitu kementerian yang harus ada dan tidak boleh diubah oleh Presiden di dalam pemerintahan dengan kabinet presidensial. Tiga kementerian tersebut dituangkan di dalam pasal 12 undang-undang nomor 39 Tahun 2008 yang meliputi kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan kementerian pertahanan.

⁵⁹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2021

Tiga kementerian triumvirat yang harus ada tersebut merupakan mandat dari UUD 1945 pasal 8 ayat (3) berbunyi:

“jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik yang pasangan calon presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Penyebutan tiga kementerian Triumvirat tersebut semula disebut dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1973 tentang keadaan Presiden dan Wakil Presiden Berhalangan.⁶⁰ Menurut banyak pakar tata negara tidak boleh mengubah ketiga kementerian tersebut karena pasal 8 ayat (3) memberi pengertian bahwa kedudukan dari tiga kementerian triumvirat tersebut memiliki kedudukan konstitusional yang berbeda dengan kementerian yang lainnya. Jika terjadi kekosongan presiden dan wakil presiden maka ketiga kementerian tersebut diberi wewenang konstitusional untuk bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan menurut UUD 1945.⁶¹

⁶⁰ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok, Prenada Media Group, 2017),191

⁶¹ Ibid. 192

Pasal 17 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara secara tegas mengatur tidak bolehnya tiga kementerian diubah yang meliputi kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan kementerian pertahanan diubah oleh Presiden. Ketentuan pasal 17 berbunyi : kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 12 (kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri dan kementerian pertahanan) tidak dapat diubah oleh presiden.

Sedangkan kementerian selain kementerian di atas dapat diubah oleh presiden sebagaimana ketentuan pasal 18 ayat (1) Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 dapat diubah oleh Presiden. Pasal 13 UU No 39 Tahun 2008 berbunyi: “Presiden membentuk kementerian Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) : pasal 5 ayat (2) yaitu: urusan pemerintahan 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.

Sedangkan pasal 5 ayat (3) meliputi urusan perencanaan dan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah,

pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.⁶²

C. Nomenklatur perombakan Kementerian di Indonesia

Untuk diketahui bahwa Pemerintah di bawah Presiden Joko Widodo-Ma'ruf Amin telah menggabungkan dua kementerian negara yaitu kemenristek dikti dengan kemendikbud menjadi Kemendikbudristek. Nomenklatur penggabungan terhadap dua lembaga kementerian tersebut mengikuti ketentuan yang telah diatur di dalam undang-undang tentang kementerian negara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 18 ayat (1) bahwa Presiden diberi kewenangan untuk mengubah, bunyi pasalnya : Kementerian sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 dapat diubah oleh Presiden. Selanjutnya perubahan sebagaimana yang dimaksud ayat (1) dilakukan dengan mempertimbangkan ketentuan pasal 18 ayat (2) yaitu:

1. Efisiensi dan efektivitas.
2. Perubahan dan perkembangan tugas dan fungsi.
3. Cakupan tugas dan profesionalitas beban tugas.
4. Kesenambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas.
5. Peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintahan.

⁶² Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

6. Kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan
7. Kebutuhan menyesuaikan perselisihan yang berkembang.

Selanjut tentang nomenklatur perubahan diatur dalam Pasal 19 ayat (1) berbunyi : perubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan tersebut memberi isyarat bahwa perubahan akibat pemisahan dan/atau penggabungan terhadap lembaga kementerian dapat dilakukan oleh presiden dengan meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan kata lain bahwa presiden tidak diberi hak bebas mengubah kementerian tetapi harus berkonsultasi dengan dewan perwakilan rakyat. Oleh karena itu dalam setiap perubahan nomenklatur penggabungan kementerian pada praktiknya selalu meminta pertimbangan dewan perwakilan rakyat. Misalnya pernah terjadi penggabungan kementerian perumahan rakyat dan kementerian pekerjaan umum di tahun 2014 digabung menjadi kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

DPR dalam hal menjalankan tugas terhadap usulan penggabungan dua kementerian oleh Presiden, selanjutnya DPR melaksanakan rapat paripurna untuk membahas usulan Presiden tersebut. Hasil rapat paripurna dapat menyetujui atau tidak menyetujui usulan

penggabungan kementerian oleh Presiden yang dituangkan dalam surat presiden kepada dewan perwakilan rakyat Indonesia.

D. Sistem Pengangkatan dan Pergantian Menteri di Indonesia

Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dibangun dengan pemahaman bahwa Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Oleh karena itu Presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan dan/atau melakukan pergantian menteri dalam kabinet kerja.

Pembentukan kabinet dan pengangkatan Menteri negara mengacu kepada konstitusi negara, yaitu UUD 1945. UUD 1945 menjadi dasar mengenai pembentukan kabinet dan pengangkatan Menteri-menteri negara. Pasal mengenai pembentukan dan pengangkatan Menteri terdapat pada bab v pasal 17 UUD 1945 tentang Kementerian Negara. Pasal ini kemudian menjadi *legal standing* atau dasar hukum dalam pembentukan kabinet dan pengangkatan atau pemberhentian Menteri di Indonesia. Pada ayat 1 pasal 17 UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara. Dengan demikian pasal ini mengandung arti bahwa untuk menunjang kinerja Presiden, Presiden membutuhkan bantuan dari Menteri-menteri untuk membidangi urusan tertentu. Sehingga visi Presiden bisa tercapai. Pasal ini juga mengindikasikan bahwa Presiden tidak mungkin bisa menjalankan Pemerintahan Dengan baik tanpa adanya bantuan dari pihak lain, dalam hal ini adalah Menteri. Pada ayat 2 Pasal 17 UUD 1945 menyatakan bahwa Menteri-Menteri diangkat dan

diberhentikan oleh Presiden. Dengan demikian kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri merupakan kewenangan khusus Presiden atau yang biasa dikenal sebagai hak prerogatif Presiden yang telah tercantum di dalam konstitusi negara. Konsekuensi dari ayat pasal ini adalah Menteri tidak bisa menolak ketika Presiden ingin mencopotnya, maupun menggugat Presiden atas keputusannya mencopot Menteri dari jabatannya.

Pada pasal 17 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian bahwa seorang menteri yang telah diangkat oleh Presiden diberikan tugas untuk membantu presiden melaksanakan pemerintahan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu pada ayat ini secara rinci dijelaskan di UU no 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Urusan tertentu yang dimaksud yaitu, Pertama, urusan Kementerian nomenklatur yaitu Kementerian yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945. Kedua, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945 dan Ketiga, urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah. Pada pasal 17 ayat (4) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian negara diatur dalam undang-undang. Dengan demikian berarti pasal ini menghendaki adanya tafsir yang rinci di dalam Undang-undang. Akibat Dari ayat ini DPR dan Presiden membentuk Undang-undang mengenai Kementerian Negara yang kemudian diimplementasikan

pada UU no 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang undang tentang Kementerian ini menjadi penafsir dari pasal 17 UUD 1945 menjadi dasar hukum mengenai Kementerian negara.

Di bagian bab V Pasal 22 ayat (1) Menteri diangkat oleh Presiden. Ayat ini menjadi dasar dari sistem pengangkatan menteri di Indonesia. sedangkan tentang pemberhentian menteri diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) Menteri berhenti dari jabatannya karena:

1. Meninggal dunia, atau,
2. Berakhir jabatannya.

Sedangkan Pasal 24 ayat (2) berbunyi : Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena:

1. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis.
2. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut.
3. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuasaan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
4. Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 atau,
5. Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Pasal 24 ayat (3) Presiden memberhentikan sementara Menteri yang telah didakwa melakukan tindak pidana yang diancam pidana dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Konstitusi di Indonesia mengakomodir konsep pengangkatan dan pemberhentian menteri ke dalam pemberian hak istimewa kepada presiden. Kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan kewenangan prerogatif konstitusional. Dimana Negara untuk mendukung efektivitas kinerja Presiden dan jalannya pemerintahan membutuhkan institusi pembantu, guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Logika ini berbeda dengan logika sistem parlementer, dimana sistem dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik di Parlemen. Sebagai konsekuensinya menteri negara diangkat oleh Parlemen untuk membantu tugas-tugas Negara yang diberikan kepada Presiden.

Dengan demikian, di dalam sistem presidensial seseorang dipilih dan diangkat menjadi menteri negara oleh Presiden untuk menduduki jabatan Menteri yakni membantu tugas presiden, harus didasarkan atas kriteria kecakapan bekerja, dan latar belakang pengalaman, bukan karena pertimbangan jasa politik dalam pemilihan atau imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik di Parlemen yang mendukung Presiden pada masa pencalonan presiden.⁶³

Sehingga jabatan Menteri negara Republik Indonesia, berdasarkan pada pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁶³Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta :Persada. 2011), 65.

1945 yang menjadi dasar Presiden memiliki hak spesial berupa hak prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri haruslah disini berdasarkan merit system. Merit system disini ialah memungkinkan setiap warga negara memiliki kesempatan tetapi harus berdasarkan pertimbangan kemampuan dan kecakapan dalam menjalankan tugas membantu presiden.

Konsekuensi dari pilihan sistem pemerintahan presidensial. Dimana Presiden sebagai pimpinan pemerintahan dalam arti yang luas melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat. Oleh sebab itu, pengangkatan para Menteri itu haruslah bersifat meritokrasi, yang dimaksud ialah sistem pengangkatan menteri harus berdasarkan kemampuan sumber daya manusia yang dimiliki, sehingga mereka pun dapat bekerja dengan sebaik-baiknya dalam melayani kepentingan rakyat berdasarkan merit system walaupun hak untuk mengangkat menteri sebagai pembantu presiden oleh undang-undang disebut sebagai hak spesial (prerogatif)

Prerogatif secara literal ada yang menyebut berasal dari bahasa Latin *prerogative* artinya : dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara). Atau *prerogative* yang artinya: diminta sebagai yang pertama memberikan suara) dan *praerogare* dengan arti ;diminta sebelum meminta yang lain).⁶⁴ Pengertian tersebut memberikan nuansa “istimewa” kepada seseorang yang dipilih paling dahulu memberikan suara. Sebagian sarjana hukum tata negara menyebut prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris.

⁶⁴Bagir Manan, “UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif”, *Republika*, Sabtu, 27 Mei 2000, 8.

Hingga saat ini pranata hukum prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum di Inggris terutama khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya.

Jika diteliti lebih lanjut saat ini kekuasaan prerogatif makin dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan dalam cara dan pelaksanaannya. Sebabnya ialah masih banyak kalangan yang memandang hak prerogatif merupakan sisa-sisa peninggalan masa otoritarianisme sebelum era pencerahan di Eropa.

Selanjutnya jika melihat UUD 1945 kalimat prerogatif tidak disebutkan secara eksplisit. Tetapi terkandung di dalam norma-norma di dalam konstitusi yang memberikan kewenangan khusus kepada Presiden. Oleh karena itu di dalam praktiknya hak prerogatif dikenal luas dalam pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia. Bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh presiden secara mandiri tanpa ada mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya. Kemudian tidak dijelaskannya secara rinci tentang batas kewenangan presiden dalam menjalankan fungsinya tentang pelaksanaan kewenangan

prerogatif juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki oleh presiden berdasarkan UUD 1945.⁶⁵

Menurut Solly Lubis dalam kedudukan sebagai kepala negara,⁶⁶ Presiden mempunyai hak-hak prerogatif yang luas. Hal itu menjelaskan bahwa presiden juga memiliki kewenangan menyangkut kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan ke luar. Di dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Sebagaimana disebut dalam penjelasan pasal-pasal 10 sampai 15 menandakan kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal itu adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Dari sudut sistem nasional terdapat kaitan yang penting antara kewenangan prerogatif dengan kepemimpinan nasional. Ialah kecenderungan orientasi yang perlu dikembangkan pada sikap dan kebijakan Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan prerogatif tersebut. Sehingga Presiden selalu konsisten terhadap nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam konstitusi.

Kepala negara baik seorang raja maupun Presiden memiliki hak prerogatif. Hak prerogatif ini sesungguhnya ialah hak-hak khusus atau hak istimewa yang hanya dapat dijalankan oleh presiden. Bagi negara-negara hukum demokratis ketentuan dan macam-macam jumlah hak prerogatif biasanya tercantum tegas-tegas di dalam konstitusi negara yang

⁶⁵Suhariyanto dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002; Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 103.

⁶⁶Solly Lubis dalam Padmo Wajono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 197-198.

bersangkutan. Hal itu dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai hak-hak prerogatif yang dimaksud lama-kelamaan menjadi bertambah jumlah dan macamnya. Selain itu, untuk menjaga hak-hak tersebut secara permanen terjamin oleh konstitusi. Termasuk hak prerogatif dalam urusan pengangkatan dan pemberhentian kementerian. Sehingga tidak jarang konstitusi mengatur secara jelas tentang hak-hak yang hanya bisa dilakukan presiden. Sebenarnya tersebut bertujuan agar hak-hak presiden tidak meluas isi dan maknanya, sehingga diperlukan adanya penjelasan yang lengkap. Dalam wawasan negara hukum material ini fungsi dan tugas pemerintah Dientang menjadi sedemikian luas sehingga tidak lagi sekedar melaksanakan UU melainkan melakukan berbagai hal menurut kreasi dan kewenangannya sendiri. Tugas pokok pemerintah di dalam negara hukum material ini adalah membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan UU. Untuk itu, diciptakanlah lembaga kewenangan yang dikenal dengan sebutan *freies ermessen*: yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut.⁶⁷

Konsep *Freies ermessen* bagi pemerintah di negara hukum menimbulkan implikasi tersendiri di bidang eksekutif maupun di bidang perundang-undangan. Dalam bidang perundang-undangan dapat dilihat adanya tiga macam kewenangan bagi pemerintah. Salah satu diantaranya yaitu kewenangan inisiatif, ialah kewenangan untuk menginisiasi

⁶⁷Moh.Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999).260.

pembuatan peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa harus meminta persetujuan parlemen terlebih dahulu. Dengan syarat bahwa peraturan tersebut dibuat karena keadaan memaksa). Misalnya tertuang di dalam konstitusi Indonesia pasal 22 yang menyebutkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Perpu sebagai pengganti undang-undang. Selanjutnya kewenangan delegasi. Ialah kewenangan dalam membuat peraturan pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam undang-undang). Misalnya di dalam undang-undang terdapat frasa akan diatur lebih lanjut di dalam undang-undang dll. Selain itu juga ada kewenangan *droit*. Ialah kewenangan untuk membuat penafsiran sendiri atas materi peraturan perundang-undangan.

Dalam bidang pemerintahan, implikasi *freies ermessen* ditandai dengan munculnya hak prerogatif presiden, baik yang diatur secara eksplisit di dalam konstitusi atau diatur di dalam undang-undang. Dengan demikian seberapa besar porsi yang diberikan kepada presiden untuk memegang hak prerogatif bagi pemerintah akan sangat ditentukan oleh seberapa besar pula pengaturan terhadap kewenangan presiden di dalam hukum yang berlaku. Artinya, di dalam negara yang cenderung menganut paham negara hukum material, porsi hak prerogatifnya akan lebih besar daripada negara yang cenderung pada wawasan negara hukum formal.⁶⁸

Menurut Mahfud MD bahwa ada atau tidaknya hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, karena hak prerogatif tergantung

⁶⁸*ibid.*, 261

bagaimana memaknai hak prerogatif tersebut di dalam sistem pemerintahan presidensial.⁶⁹ Sebab hak prerogatif itu ada jika Presiden berhak melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang lain atau lembaga lain. Karenanya, hak prerogatif tidak perlu dihapus. Penggunaan hak prerogatif presiden dalam urusan pembentukan lembaga-lembaga pemerintahan dan pengangkatan pejabat negara tertentu oleh Presiden untuk masa mendatang sebaiknya dimintakan konfirmasi kepada DPR. Hal ini dimaksudkan agar hak prerogatif tidak dimanfaatkan untuk menggalang dukungan politik atau menyingkirkan lawan politik bahkan membangun mitra kolusi dalam berbagai bidang karena luasnya hak prerogatif yang diberikan kepada presiden. Di samping itu, untuk mengontrol hak prerogatif presiden dalam bidang perundang-undangan perlu diberi jalan *judicial review* terhadap ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai hak prerogatif presiden.

Senada atas pandangan tersebut, batasan pengertian hak prerogatif dalam kajian ini adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara di dalam pelaksanaan hak prerogatif tersebut tanpa melibatkan persetujuan dari pihak manapun. Oleh karena itu hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya. Meskipun hak tersebut dicantumkan dan diatur dalam konstitusi, hal ini merupakan penegasan bahwa dipandang perlu dicantumkannya sebagai wujud eksistensi hak istimewa tersebut yang sudah diatur dalam konstitusi.

⁶⁹*Ibid*, 269-270.

Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUD Sementara Tahun 1950 bahwa yang termasuk hak prerogatif Presiden diantaranya ialah: dalam pembentukan kementerian-kementerian. (Pasal 50 UUDS 1950).Kemudian berhak membubarkan DPR.(Pasal 84 UUDS 1950); memberikan tanda-tanda kehormatan.(Pasal 126 KRIS 1949 Pasal 87 UUDS 1950); memberi grasi. (Pasal 160 KRIS 1949, Pasal 107 UUDS 1950); mengadakan traktat dengan negara-negara lain.(Pasal 175 KRIS 1949 Pasal 120 UUDS 1950) ; mengangkat wakil-wakil RI pada negara-negara lain.(Pasal 178 KRIS 1949 Pasal 123 UUDS 1950); menerima wakil-wakil negara-negara lain pada RI.(Pasal 178 KRIS 1949 Pasal 123 UUDS 1950); menyatakan perang. (Pasal 128 UUDS 1950);menyatakan keadaan bahaya (Pasal 129 UUDS 1950).⁷⁰

Kekuasaan Presiden yang dirumuskan dalam pasal-pasal 10, 11, 12, 13,14, dan pasal 15 UUD 1945 biasanya dipahami dalam kerangka tugas Presiden sebagai Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan. Namun, karena sistem yang dianut dalam UUD 1945 bukan sistem kabinet (parlementer), maka memang tidak ditegaskan bahwa kekuasaan tersebut dikaitkan dengan fungsi Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945 itu, fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden. Tetapi secara teoritis semua kekuasaan yang disebut di atas melekat dalam fungsi Presiden RI menurut Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 itu adalah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, dan bukan sebagai Kepala Pemerintahan.

⁷⁰Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan, Op. cit.*, Hlm. 113.

Presiden sebagai pimpinan eksekutif, mempunyai *privilege* tertentu untuk mengadakan rekrutmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan, seperti anggota kabinet, jabatan-jabatan yang setingkat menteri dan lembaga pemerintahan lainnya. Mekanisme rekrutmen tanpa melibatkan DPR, mempunyai dampak positif ataupun negatif. Secara positif, mekanisme rekrutmen tersebut dapat menciptakan suatu pemerintahan (dalam arti luas) yang kompak, sehingga konflik antara lembaga lembaga yang setingkat dapat dihindari. Di samping itu, presiden merupakan figure yang paling tahu kriteria apa yang dibutuhkan untuk memilih staf yang mampu menjalankan kepercayaannya. Sisi negatifnya, mekanisme seperti ini memberikan kewenangan kepada presiden untuk memilih dan mengangkat orang-orang yang pada prinsipnya selalu diperlukan untuk mendukung kepentingan politik presiden sendiri. Atau, orang-orang yang secara prinsipil bersikap akomodatif terhadap pemerintah, paling tidak kepada presiden sendiri. Akibat selanjutnya adalah, mekanisme kontrol antara satu institusi terhadap institusi yang lain tidak dapat dijalankan dengan baik.⁷¹

Oleh karena itu sistem pengangkatan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung. Presiden dan wakil Presiden harus benar-benar menyiapkan kabinet kerja yang memiliki kompetensi pada bidangnya. Dengan demikian seseorang dipilih dan diangkat oleh Presiden

⁷¹Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), 73.

untuk menduduki jabatan Menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerja, pencapaian kinerja, pertimbangan kemampuan dan komitmen menjalankan visi dan misi pemerintahan. Bukan karena pertimbangan jasa politik dalam Pemilu atau karena imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden.⁷² Dengan kata lain haruslah kabinet disisi berdasarkan merit sistem. Dimana semua calon pembantu presiden benar-benar dilihat apakah mampu menjalankan tugas pembantuan sesuai bidangnya atau tidak. Itulah konsekuensi dari pilihan sistem pemerintahan presidensial. Presiden sebagai pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya mengambil cara terbaik guna melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, pengangkatan para Menteri itu haruslah bersifat meritokrasi, sehingga mereka setelah ditetapkan sebagai menteri dapat bekerja dengan sebaik-baiknya dalam menjalankan tugas dan membantu kepentingan pencapaian cita-cita pembangunan pemerintahan.

Sebenarnya, UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Akan tetapi, dalam praktiknya hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya). Tidak jelasnya batas kewenangan presiden dalam menjalankan fungsinya juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki

⁷²Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*. (Jakarta :Pt Asdi Mahasatya, 2011), 65.

oleh presiden berdasarkan UUD 1945, karena adanya fungsi presiden sebagai kepala negara.⁷³

Menurut Solly Lubis dalam kedudukan sebagai kepala negara,⁷⁴ Presiden mempunyai hak-hak prerogatif. Selain menyangkut kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan ke luar. Di Indonesia di dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Sebagaimana disebut dalam penjelasan pasal-pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Hal ini menjelaskan bahwa kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal itu adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Dari sudut pandang sistem nasional kaitan yang penting antara kewenangan prerogatif dengan kepemimpinan nasional adalah kecenderungan presiden dalam menjalankan konstitusi yang perlu dikembangkan pada sikap dan kebijakan sebagai kepala negara dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan prerogatif itu sendiri. Sehingga presiden dalam melaksanakan tugas konstitusional konsisten dengan nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam konstitusi sebagai landasan ketatanegaraan.

Kepala negara baik seorang raja maupun Presiden, memiliki hak khusus yang dikenal dengan sebutan hak prerogatif. Hak prerogatif sebagian dari hak istimewa yang berasal dari konstitusi dan melekat pada presiden. Bagi negara-negara hukum, tentunya ketentuan dan macam serta jumlah hak prerogatif dimaksud sebagian dinyatakan secara tegas di dalam

⁷³Suhariyanto dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002; Beberapa Gagasan Menuju Amendemen Kelima UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 103.

⁷⁴Solly Lubis dalam Padmo Wajono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 197-198.

konstitusi negara yang bersangkutan. Walaupun tidak semua alasannya dicantumkan di dalam konstitusi agar menjaga jangan sampai hak-hak prerogatif yang dimaksud dapat diubah dan menjadi bertambah jumlah dan macamnya.

Selain itu, untuk menjaga hak-hak tersebut termasuk hak prerogatif, yang dimiliki oleh presiden agar tidak bertambah atau tidak mudah ditambah dan dikurangi, maka diperlukan adanya penjelasan yang lengkap di dalam konstitusi sehingga tidak menimbulkan tafsir. Sehingga dalam praktik negara hukum yang menjunjung konstitusi, fungsi dan tugas pemerintah dijelaskan sedemikian luas dan rinci.

E. Tinjauan Konsep Wizarah terhadap Sistem Perombakan Kementerian di Indonesia

Pandangan Imam Al Mawardi mengenai *wazir* yaitu seorang yang di tunjuk oleh *khalifah* untuk membantu menjalankan pemerintahan Islam. Mengingat besarnya tugas dan tanggung jawab *khalifah* sebagai kepala negara, maka perlu adanya orang yang mampu membantu meringankan tugas *khalifah*. Sehingga beban *khalifah* menjadi lebih ringan.

Dalam hal ini *khalifah* mendelegasikan tugasnya kepada seorang *wazir* dengan lembangnya bernama *wizarah*. Seorang *wazir* ditunjuk berdasarkan syarat dan kemampuan yang dimilikinya. Sehingga tugas yang di limpahkan *khalifah* kepada *wazir* bisa dijalankandengan

baik.⁷⁵ Imam Al Mawardi selalu menyebut dua lembaga wizarah yang harus ada di dalam islam yaitu:

1) *Wazir Tafwidh*.

Wazir tafwidh merupakan Menteri yang ditunjuk *khalifah* dengan kewenangan yang luas. Seorang *wazir tafwidh* bisa berijtihad menurut kemampuannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan *Khalifah*. Oleh karena kewenangan *wazir tafwidh* yang begitu luas, Imam Al Mawardi memberikan kriteria berdasarkan surat Rasulullah Saw. Bahwa *wazir tafwidh* harus memiliki kolaborasi antara keahlian pena dan pedang. Dalam Hal ini adalah keahlian administrasi dan juga berperang. Karena keduanya merupakan kekuatan negara.⁷⁶

2) *Wazir Tanfidz*

Berbeda halnya dengan *wazir tafwidh* yang memiliki kewenangan yang luas. *Wazir tanfidz* hanya memiliki kewenangan yang terbatas. Seorang *wazir tanfidz* hanya bisa bertindak sesuai dengan perintah *khalifah*. Ia tidak berhak berijtihad layaknya *wazir tafwidh*. *Wazir tanfidz* juga bisa diibaratkan sebagai penyambung lidah *khalifah* dengan rakyatnya. Syarat menjadi *wazir tanfidz* pun tidak seketat menjadi *wazir tafwidh*.

Pengangkatan *wazir* menurut Al-Mawardi adalah ketika seseorang yang telah memenuhi syarat *wazir*, dan yang tersebut telah

⁷⁵Al Mawardi, *Al Ahkam As Sultaniyyah*, Darul Falah, Jakarta: 2000.,38.

⁷⁶ Muzayyin Ahyar, *Al Mawardi dan Konsep Khilafah Islamiyah: Relevansi Sistem Politik Islam Klasik dan Politik Modern*, Jurnal A'raf, 2018, 14.

diangkat oleh *Khalifah* dengan diterbitkannya pernyataan resmi dari imam (*khalifah*). Karena *wazir* merupakan jabatan yang membutuhkan akad. Dan sebuah akad mengharuskan adanya pernyataan yang jelas. Akad disini atau surat pernyataan pernyataan berisi wewenang penuh dan mandat yang akan diberikan kepada yang bersangkutan (calon *wazir*). *Khalifah* dapat membuat pernyataan yang mencakup kedua hal pokok dengan cara: *pertama*, membuat pernyataan dengan hukum-hukum akad yang bersifat khusus, misalnya *khalifah* berkata, “Aku melantikmu sebagai wakilku dalam menjalankan tugas-tugas kepemimpinanku.” Pernyataan ini sah hukumnya karena terdapat pemberian wewenang penuh dan mandat. Kedua, membuat pernyataan dengan menyebut jabatan yang dimaksud, misalnya *khalifah* berkata, “Aku melantikmu sebagai *wazir* (pembantu *khalifah*) dan mempercayakan tugasku kepadamu.” Pernyataan ini juga sah karena telah memberikan wewenang penuh yang jelas dalam ucapannya.

Untuk menopang dua institusi *wizarah* yang ada di dalam sistem pemerintahan. *Khalifah* memberikan kebijakan-kebijakan dalam pemerintahan guna melindungi masyarakat. Kebijakan *khalifah* seperti memperkuat militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan dan membangun infrastruktu yang berhubungan dengan kesiapan perang dan beberapa infrastruktur perang lain dalam bidang pertahanan.

Wazirtanfidz juga mendapat kewenangan untuk melakukan pengawasan di bidang administrasi. *Wazir tanfidz* juga diberi tugas lain

yang mencakup pembagian gaji militer. Sehingga kementerian perlu mengawasi pengelolaan pendanaan dan pembagiannya. Selain itu juga pengawasan terhadap tulis-menulis dan surat-menyurat agar rahasia kerajaan atau negara tetap terjaga. Tugas ini juga dilimpahkan kepada kementerian di bidang administrasi.

Jabatan *wazir* merupakan jabatan yang paling tinggi dalam sistem ketatanegaraan islam setelah *khalifah* sebagai kepala negara. Dengan pembentukan jabatan ini secara tidak langsung dapat mengurangi tugas *khalifah*. Bahkan *khalifah* dapat memberi perhatiannya kepada perkara yang lebih penting dalam pengurusan negara.

Selain institusi *wizarah* tersebut di zaman dinasti Abbasyiah juga terdapat jabatan-jabatan kementerian yaitu kementerian tambahan lain yang dibentuk *khalifah* diantaranya ialah:

a) *Al- Hajib*

Merupakan jabatan yang kedua yang memiliki peran penting dalam pengurusan dinasti Abbasyiah. Jabatan ini berperan sebagai pegawai setia protokoler kekhalfahan. Tugas utama *al-hajib* menggantikan *khalifah* untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dialami rakyat. Jabatan *al-hajib* ini penting dalam banyak hal karena berkontribusi membantu serta memudahkan *khalifah* dalam urusan kerakyatan. Jabatan ini sebenarnya telah ada pada zaman bani

Umayyah semasa pemerintahan *khalifah* Abdul Malik bin Marwan (w. 705 M) yang pada zaman itu hajib menjadi salah satu institusi yang juga berkembang.

b) Departemen (*al-Dawawin*)

Di zaman pemerintahan Al-Mahdi (w. 785 M), pemerintahan mengalami perluasan yang pesat sehingga kekuasaan yang luas tersebut harus dipimpin/dijalankan oleh banyak departemen. Pembentukan departemen telah diberikan kepada 'wazir' sebagai pembantu *khalifah*. Salah satu departemen yang dibentuk oleh *wazir* di zaman itu ialah departemen "dawawin". Yang bertujuan membantu *khalifah* dan perdana menteri dalam menjalankan pemerintah di bidang tertentu.

Pembentukan departemen pada zaman ini kemudian mengalami banyak perkembangan, sehingga muncul departemen-departemen lain diantaranya: *Diwan al-Jund* (ketenteraan) yang bertugas menjaga keamanan negara dan menyiapkan pasukan militer, *Diwan Al-kharaj* (perpajakan) dewan yang mengurus bidang perpajakan yang dikelola sebagai sumber pendapatan negara. *Diwan Al-Rasail* (surat-menyurat) memiliki fungsi menjalankan tugas yang berkenaan dengan surat menyurat. *Diwanal-Khatam* (Keamanan) dalam urusan peperangan dan menjaga keamanan negara. *Diwan Al-Barid* (pejabat pos) dalam urusan pengantar surat-surat negara. *Diwanul-Azimmah*

(audit) serupa dengan lembaga keuangan yang melakukan audit terhadap keuangan yang dikelola oleh negara. *Diwanal-Nazr fi al-Mazalim* (Kehakiman)mengurusi masalah-masalah yang berkaitan dengan peradilan dan pemberian hukuman. *Diwanal-Nafaqat* (perbelanjaan negara) di bidang pencatatan belanja negara, *al-Sawafi* (tanah rancangan), *al-Diya'* (Pusat negara), *al- SIRR* (Intelijen), *al-'Ard* (tentara) dan *Diwan al-Tawqi'* (Pidana) khusus menyelesaikan masalah-masalah pidana.

Pembentukan departemen tersebut telah membuktikan bahwa peran kementerian (*wizarah*) di masa itu. *Wizarah* semakin memiliki peran yang kompleks sesuai dengan departemen-departemen yang telah dibentuk oleh *wazir* atas pertimbangan *khalifah*. Disamping menunjukkan perhatian kepala negara dalam pembangunan Negara dan demi kemaslahatan rakyatnya. Perlu diingat bahwa negara yang besar dan luas mustahil dapat diurus oleh ketua negara sendiri tanpa dibantu oleh menteri-menterinya.

Di masa pemerintahan al-Ma'mun (w. 833 M), beliau memberikan kuasa penuh institusi *wizarah* kepada kepada *wazir* yang bernama al-Fadl Ibn Sahl (w. 818 M). Wazil Alfadl Ibn Sahl diberi tugas kewajiban dalam soal-soal politik dan urusan memimpin peperangan. Sehingga *wazir* Al-Fadl Ibn Sahl pada zaman itu digelar sebagai “orang yang mempunyai dua kekuasaan” yakni sebagai *wazir* sekaligus pemimpin perang.

Di dalam Sejarah pemerintahan Islam, kekuasaan tertinggi adalah ditangan *khalifah.khalifah* menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan, yang meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintahan. Meskipun demikian, kahlifah dibantu oleh lembaga-lembaga yang berada di bawah kekuasaanya seperti *wizarah*, *kitabah*, *hijabah*, *qadla*, dan lain-lain.Sebab jika *khalifah* tidak membentuk lembaga-lembaga negara menjadi kacau dan berantakan.Karena itu muncul lembaga-lembaga negara yang berada di bawah kekuasaan *Khalifah*.

Sistem pembagian kekuasaan di dalam negara islam zaman Khulafa Al-Rasyidin tidak terinci sebagaimana pembagian kekuasaan di era modern. Walau demikian para sarjana hukum tata negara bersepakat bahwa kekuasaan di masa khulafa Ar-Rasyidin juga menggambarkan corak pembagian kekuasaan seperti saat sekarang.Misalnya terdapat kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh *khalifah* sebagai kepala negara Kemudian juga terdapat kekuasaan legislatif berupa majlis syura, dan kekuasaan yudikatif yaitu berupa qadhi sebagai hakim yang menjalankan praktik pengadilan.Hal ini menunjukkan bahwa antara sistem pembagian kekuasaan pada zaman *khalifah* juga memiliki persamaan dengan sistem pembagian kekuasaan dalam negara modern.

Pembagian kekuasaan atas tiga lembaga ini (Khalifah, majelis syura' dan qadhi) merupakan prinsip yang dianut oleh sistem

Ulil Amri dan dalam praktek ketatanegaraan telah dilaksanakan secara utuh oleh pemerintahan Umar bin Khattab. Perbedaan cara kerja yang dianut Trias Politica model Montesquieu dengan sistem Ulil Amri atau Khalifah, terletak pada filsafat yang dimilikinya. Filsafat Trias Politica bersifat Antroposentris, sedangkan filsafat sistem Ulil Amri atau Khalifah adalah Teosentris.

Pada masa Khalifah al-Qahir, Al-Mawardi juga mengembangkan teori Wazir Tafwidhi dan Wazir Tanfidzi dalam sistem Pemerintahan.

1. Wazir *tafwidhi* (pembantu khalifah bidang pemerintahan), adalah *wazir* (pembantu *khalifah*) yang diangkat dan disertai mandat oleh Imam (*khalifah*) untuk menangani berbagai urusan berdasarkan pendapat dan ijtihadnya sendiri. Posisi *wazir* yang berperan sebagai pembantu *khalifah* dapat lebih mempermudah imam (*khalifah*) dalam mengurus berbagai persoalan umat dari pada ditangani sendiri. Wazir yang memiliki kekuasaan luas memutuskan berbagai kebijakan kenegaraan. Ia juga merupakan koordinator kepala-kepala departemen. Wazir *tafwidhi* ini maka orang yang menduduki jabatan ini merupakan orang-orang kepercayaan *khalifah*.
2. Wazir *tanfidzi* (pembantu *khalifah* bidang administrasi), memiliki wewenang yang lemah dan hanya membutuhkan syarat yang sedikit. Pasalnya kewenangannya masih dibatasi

oleh pendapat dan gagasan imam (*khalifah*). *Wazir tanfidzi* (pembantu *khalifah* bidang administrasi) hanya sebagai mediator antara imam (*khalifah*) merealisasikan titahnya, menindaklanjuti keputusannya, menginformasikan pelantikan pejabat, mempersiapkan pasukan, serta melaporkan informasi-informasi penting dan aktual kepada imam (*khalifah*). *Wazir* yang hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijakan yang digariskan oleh *wazir tafwidh*. Ia tidak berwenang menentukan kebijakan sendiri.

Fungsi-fungsi eksekutif banyak diperankan *Wazir tafwidh*, sedangkan fungsi-fungsi legislatif diperankan oleh lembaga pemilih (*Ahl al-Ikhtiyar*), dan fungsi yudikatif banyak dilakukan lembaga *al-Qudht* (peradilan, mahkamah islam). Walaupun begitu lembaga-lembaga ini tidak memiliki fungsi yang persis sama dengan fungsi Trias Politica, sebab sistem modern menganut sistem Separation of power (pemisahan kekuasaan) dan Distribution of power (pembagian kekuasaan) pada aspek-aspek yang lebih umum, misalnya persoalan ekonomi masyarakat, hukum, dan pelayanan sosial lainnya, Mengenai kata Menteri, terjadi saling berbeda pendapat dikalangan para ulama yang secara garis besar terbagi menjadi tiga yaitu: i pertama, *wizarah* diambil dari kata *Al-wizar* berarti beban karena *Wazir* memikul tugas yang dibebankan oleh kepala negara kepadanya. Kedua, *Wizarah* diambil dari kata *Al-Wazar* yang berarti *Al-Malja* (tempat kembali) karena kepala negara membutuhkan

pemikiran dan pendapat *wazirnya* sebagai tempat kembali untuk menentukan dan memutuskan suatu kebijakan Negara. Dan yang Ketiga, *Wizarah* berasal dari *Al-Azr* yang berarti punggung karena fungsi dan tugas *Wazir* adalah sebagai tulang punggung bagi pelaksanaan kekuasaan kepala negara, sebagaimana halnya badan menjadi kuat tegak berdiri karena ditopang punggung.

Menteri 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 bantuan orang-orang terpercaya dan ahli dibidangnya. Karenanya kepala negara membutuhkan bantuan tenaga dan pikiran *wazir* sehingga sebagian-sebagian persoalan-persoalan kenegaraan yang berat tersebut dapat dilimpahkan kewenangannya kepada *wazir* dengan kata lain *wazir* merupakan tangan kanan kepala negara dalam mengurus pemerintahan.

Pada masa dinasti Abbasiyyah muncul, kedaulatan berkembang Pengangkatan kerajaan tinggi. Pengawasan terhadap tata buku dipercayakan kepada seorang *wazir*, setiap orang tunduk kepadanya. Seorang *wazir* pada masa Abbasiyyah telah menikmati kekuasaan luas seperti kekuasaan Khalifah, mengangkat pejabat dan memberhentikannya, mengawasi peradilan, pemasukan Negara dan lainnya. Akhirnya, dinasti Turki muncul di Mesir. Raja-raja Turki mempermalukan *Wizarah* yang telah kehilangan identitasnya, karena para amir mencampakkannya, orang-orang yang cenderung memilikinya

demikianlah *khalifah* yang terbuang, karena sudah lagi mempunyai kekuasaan amir. Dalam Daulah Turki Wazir bertugas mengumpulkan berbagai bentuk pajak tanah, bea cukai, dan pajak untuk memperoleh hak memilih.

Penerapan sistem Wazir atau perdana Menteri ini untuk pertama kalinya dilakukan oleh *khalifah* Mu'awiyah bin Abi Sufyan. Dimana Seorang Wazir berfungsi sebagai pendamping *khalifah*, memiliki kewenangan untuk mengantikan beban dan tanggung jawab *khalifah* dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Apabila *khalifah* tengah berhalangan atau tidak dapat menjalankan pemerintahan karena sesuatu. Maka seseorang *wazir* akan bertanggung jawab kepada *khalifah* untuk menjalankan tugas pemerintahan.

Khalifah memiliki kekuasaan dan kewenangan yang mutlak terhadap pengangkatan *wazir*. Oleh karena itu *khalifah* selalu menentukan syarat-syarat yang harus dimiliki kekuasaan dalam menjalankan kewenangan mutlak tersebut. Diantara syarat-syarat yang harus dimiliki seseorang *wazir* adalah cerdas, cakap, terampil, dapat dipercaya dan mau bekerja keras untuk kemajuan negara di bawah Khalifah. Selanjutnya *khalifah* mengajak *wazir* untuk memberikan kebijakan-kebijakan dalam pemerintahan untuk melindungi negara dan masyarakat seperti memperkuat kekuatan militer, mengadakan logistik militer dan persenjataan. Serta membangun kesiapan perang dan berbagai bentuk program pengamanan dalam bidang pertahanan.

Tugas-tugas tersebut seperti memperkuat militer dan sistem pemerintahan secara keseluruhan, diberikan kepada seseorang Menteri yang dipilih presiden. Sehingga tugas pejabat kementerian yang paling utama adalah memberi pertolongan secara umum terhadap segala sesuatu yang berada dibawah pengawasan pemerintahan *khalifah*. Jika Khalifah sudah mengangkat menteri maka tugas *khalifah* akan semakin berkurang.

Teori yang dikemukakan Imam Al Mawardi membagi *wizarah* menjadi dua. Pertama, *wizarah tafwidh* dan yang kedua *wizarah tanfidz*. Begitupun dengan *wazirnya*, *wazir tafwidh* dan *wazir tanfidz*. Kedua *ta'zir* menurut Imam Al Mawardi memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda. Seorang *wazir tafwidh* memiliki kewenangan yang lebih luas dibanding *wazir tanfidz*. *Wazir tafwidh* jika disandingkan dengan zaman ini hampir seperti seorang Perdana Menteri dalam sistem pemerintahan parlementer, sedangkan *wazir tanfidz* hampir seperti Menteri pada sistem pemerintahan presidensial yang hanya mengikuti visi Presiden.

Berbeda halnya dengan konsep Kementerian Imam Al Mawardi. Kementerian di Indonesia tidak memiliki konsep Kementerian yang terbagi menjadi dua Kementerian. Kementerian di Indonesia hanya memiliki satu konsep Kementerian yang tergabung dalam satu kabinet yang dibentuk oleh Presiden sebagai kepala negara dan juga pemerintahan sehingga dalam pelaksanaannya kabinet yang dibentuk oleh presiden disebut kabinet presidensial. Kabinet yang dibentuk Presiden ini berisi banyak Kementerian yang masing-masing

Kementerian dipimpin oleh seorang Menteri. Seluruh Menteri yang telah ditunjuk bertanggung jawab langsung kepada Presiden, bukan kepada rakyat atau legislatif. Karena Menteri ditunjuk langsung oleh Presiden. Bukan dipilih oleh rakyat dalam pemilu maupun penunjukan oleh parlemen.

Para Menteri yang telah ditunjuk memiliki tugas yang berbeda. Tergantung kepada perintah Presiden. Seperti yang telah dijelaskan dalam paragraf sebelumnya, bahwa Kementerian menurut Imam Al Mawardi terbagi menjadi dua. Salah satunya adalah *wazir* (Menteri) *tanfidhi*, yaitu Kementerian yang hanya bertindak sesuai dengan perintah Imam. Pada konsep Kementerian Indonesia, terdapat kemiripan antara konsep *wizarah tanfidhi* dengan Kementerian Indonesia. Karena pada konsep Kementerian di Indonesia Menteri hanya bertindak sesuai dengan visi Presiden. Oleh karena itu keduanya bisa saja disandingkan. Karena terdapat kesamaan terkait kewenangannya yang terbatas.

Selain menyangkut tentang kewenangan yang terbatas. Kesamaan lain antara konsep Imam Al Mawardi dengan konsep Kementerian Indonesia yaitu menyangkut tentang pengangkatan Menteri. Pada konsep Kementerian Imam Al Mawardi, Menteri yang diangkat haruslah berdasarkan ijab dan kabul atau adanya pengangkatan dari *Khalifah* yang kemudian diterima oleh *wazir*. Di Indonesia pun tidak begitu berbeda. Menteri yang telah ditunjuk oleh Presiden kemudian dilantik oleh Presiden dan melakukan sumpah jabatan. Setelah Menteri dilantik, barulah menteri

bisa bekerja sesuai dengan bidangnya masing-masing. Setelah proses pelantikan dan para Menteri mulai bekerja, maka hal selanjutnya adalah proses evaluasi kerja. Pada konsep Kementerian Imam Al Mawardi tidak menggunakan istilah *reshuffle* atau perombakan Kementerian jika Imam tidak puas dengan kinerja *wazir*. Meskipun pada prakteknya jika ada *wazir* (Menteri) yang tidak bekerja dengan maksimal Imam bisa mengganti *wazir* tersebut dengan orang baru. Sedangkan pada pemerintahan Indonesia menggunakan istilah *reshuffle* ketika Presiden ingin merombak Kementerian jika Presiden menilai kinerja dari Menteri tidak memuaskan, karena Presiden diberi hak prerogatif berdasarkan undang-undang untuk melantik dan mencopot Menteri. Misalnya saja pada masa jabatan Presiden Joko Widodo, Presiden Joko Widodo melakukan perombakan kementerian untuk memaksimalkan visi presiden.

F. Pengangkatan Wazir Non Muslim dalam Pemerintahan Islam

Keterlibatan umat Kristen dalam pemerintahan Abbasiyah sudah ditulis oleh banyak sarjana, baik dalam bahasa Arab ataupun Inggris. Misalnya, Suhail Qasya menulis buku berjudul “al-masihyyun fi al-dawlah al-Islamiyah” (2002) atau buku A.S. Tritton berjudul “The Caliphs and Their non-Muslim Subjects” (1970).

Dalam buku “Wuzara’ al-nashraniyyah wa-kuttabuha fi al-islam,” Louis Cheikhu mencatat 75 wazir dan 300 sekretaris Kristen dalam pemerintahan Islam awal.

Menurut Mun'im Sirry dalam artikel "*The public role of dhimmis during 'Abbasid times'*" dalam *Bulletin of the School of Oriental and African Studies* (BSOAS). Sebenarnya bukan hanya orang Kristen yang menjabat posisi politik strategis dalam pemerintahan Abbasiyah. Beberapa orang Yahudi dan Majusi juga dipercaya menempati jabatan penting. Salah satu alasannya ialah kepentingan pragmatis. Mereka dibutuhkan. Maksudnya, orang-orang Kristen memiliki keterampilan dalam menjalankan roda pemerintahan pada kerajaan Bizantium dan Persia. Sementara itu, penguasa Abbasiyah (dan juga Umayyah) tidak berpengalaman mengatur administrasi negara yang luas.⁷⁷

Sudah menjadi pengetahuan umum, orang-orang Arab di Hijaz sebelum kemunculan Islam mengatur kehidupannya berdasarkan solidaritas kesukuan. Nabi Muhammad memperkenalkan infra-struktur baru, yakni tata-kelola kehidupan bermasyarakat melampaui kesukuan, yang tidak dikenal sebelumnya. Aturan bermasyarakat yang tidak diikat oleh suku atau garis keturunan/kekeluargaan, melainkan jalinan keimanan.

Dalam masyarakat yang relatif kecil, kharisma pemimpin menjadi tumpuan untuk menyatukan berbagai suku di bawah tenda "keimanan" tersebut. Model ini diterapkan pada periode berikutnya, yang dalam tradisi Islam dikenal sebagai "khulafa' rasyidun." Ketika masyarakat beriman mulai meluas, kharisma pemimpin tidak cukup untuk menjaga soliditas

⁷⁷ Mun'im Sirry, *The public rule of Dhimmis during Abbasid Times*, *Bulletin of The School of Oriental and African Studies Universitas London*, Vol. 74 Nomor 2 2011 (Cambridge University Press)

masyarakat yang mulai mencakup berbagai etnik dan entitas. Maka, ketidakpuasan muncul di sana-sini, bahkan berujung pada asisinasi kepala pemerintahan itu sendiri.⁷⁸

Keretakan itu coba diatasi pemerintahan Umayyah dengan cara mengadopsi model kepemimpinan dinasti yang dikenal ampuh dalam kerajaan “negeri jiran,” seperti imperium Sasanian Persia dan Bizantium. Maka, mudah dimengerti kenapa pemerintahan Umayyah mulai mempekerjakan orang-orang Kristen. Sebab, mereka sudah berpengalaman dgn sistem kerajaan.

Dinasti Abbasiyah yang memindahkan pusat kekuasaannya ke Baghdad mengenal dgn baik efektifitas sistem pemerintahan Sasanian Persia. Para pemimpin Abbasiyah di Baghdad memilih mempertahankan sistem pemerintahan sebelumnya. Sebagian mereka mengangkat cendekiawan Persia, seperti Nidham al-Mulk, sebagai penasehat khalifah.

Salah satu model pengelolaan administrasi negara yang diadopsi dari kerajaan Persia ialah kantor wazarat (mungkin sekarang mirip kantor “perdana menteri”). Jabatan “wazir” (perdana menteri) memang tidak dikenal dalam pemerintahan Umayyah, karena baru diadopsi oleh para penguasa Abbasiyah.⁷⁹

Tidak sulit untuk dimengerti kenapa khulafa’ Abbasiyah mengangkat orang Kristen berpengalaman untuk menduduki jabatan tertinggi kedua setelah khalifah itu. Al-Mu’tashim merupakan khalifah

⁷⁸Ibid Mun’em Sirry

⁷⁹Ibid Mun’em Sirry.

Abbasiyah pertama yang mengangkat wazir Kristen, yakni Fadhl bin Marwan bin Masarjis.

Kekuasaan wazir Fadhl bin Marwan yang begitu luas dicatat dalam sumber-sumber Muslim sendiri. Dia bergabung dalam pemerintahan Abbasiyah sejak zaman al-Ma'mun. Fadhl dikenal sebagai orang cerdas dan keterampilannya mengatur administrasi pemerintahan diakui oleh para khulafa' Abbasiyah hingga akhirnya al-Mu'tashim mengangkatnya menjadi wazir.

Yang menarik dicatat ialah kekuasaan Fadhl yang tanpa batas. Dia disebut-sebut lebih berkuasa dibandingkan khalifah al-Mu'tashim sendiri. Sebagai "perdana Menteri," semua departemen dan kementerian berada di bawah kekuasaan. Bahkan, dia mengatur keuangan kantor khilafah. Seperti dapat diduga, kekuasaan yang tanpa batas itu menyebabkan Fadhl menghadapi penentangan dari berbagai kalangan, termasuk khalifah sendiri. Dicatat oleh Ibn Khallikan dalam kitab "Wafayat al-a'yan," bahwa dalam suatu pertemuan dengan para tokoh dan pebisnis, ada orang mengedarkan selebaran berisi sya'ir yang menuduh Fadhl telah berperilaku seperti Fir'aun.

Tabari mengisahkan sebuah pertemuan di mana al-Mu'tashim ditegur oleh Ibrahim al-Hafti, teman dekatnya: "Apa benar sampeyan ini seorang khalifah? Sepertinya khalifah yang sebenarnya adalah Fadhl."⁸⁰

⁸⁰ Dalam kitab "Tarikh" Tabari, sebagaimana dikutip Mun'im Sirry, *The public rule of Dhimmis during Abbasid Times*, Bulletin of The School of Oriental and African Studies Universitas London, Vol. 74 Nomor 2 2011 (Cambridge University Press)

Akhirnya perdana menteri Fadhl bin Marwan diberhentikan oleh presiden al-Mu'tashim. Ini hanya satu contoh orang Kristen yang menempati posisi penting. Tentu ada wazir Kristen yang tidak bernasib seperti Fadhl. Selain perdana menteri, orang-orang Kristen juga diangkat sebagai kepala departemen keuangan, pertahanan, gubernur, atau sekretariat negara.

Gubernur Irak Ubaidillah bin Ziyad pernah menambahkan 2000 alif ke dalam Quran? Ini dia orangnya!) pernah ditanya kenapa dia lebih mempercayai non-Muslim ketimbang Muslim sendiri. Katanya, "Jika saya menyerahkan tugas pengumpulan pajak kepada seorang Muslim, saya akan menghadapi dilema kalau ternyata dia nanti korupsi. Kalau saya potong tangannya, nanti orang-orang dari sukunya akan marah. Beda kalau saya tunjuk non-Muslim. Tidak sulit bagi saya untuk meminta pertanggungjawabannya. Lagi pula, saya mendapati mereka umumnya jujur."⁸¹

Khalifah al-Mu'tadhid secara khusus menyebut orang-orang Kristen lebih bisa dipercaya dibandingkan siapapun. Dikisahkan, wazirnya Ubaydullah bin Sulaiman enggan mengangkat orang Kristen, dan al-Mu'tadhid memberi nasehat berikut: "Jika kamu menjumpai orang Kristen yang punya keahlian dlm bidang yang dibutuhkan, angkatlah. Orang Kristen lebih bisa dipercaya ketimbang Yahudi karena Yahudi masih menginginkan kembalinya kekuasaan ke tangan mereka; ia lebih baik dari Muslim, karena sebagai sesama agama orang Islam akan berusaha

⁸¹ Mari bin Sulayman , Akhbar fatariqat kursi al-masyriq" dikutip oleh Louis Cheikhu dalam kitab "Wuzara' al-nashraniyah wa-kuttabuha fi al-islam." "Moral lessons"

mengambil alih kekuasaan dari tanganmu; ia juga lebih baik dari orang-orang Majusi, karena yang terakhir ini masih menggenggam kekuasaan.⁸²”



⁸² Mun'im Sirry, *The public rule of Dhimmis during Abbasid Times*, Bulletin of The School of Oriental and African Studies Universitas London, Vol. 74 Nomor 2 2011 (Cambridge University Press)

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya maka hasil penelitian dapat diberi kesimpulan sebagai berikut:

1. Sistem perombakan kementerian di Indonesia dijalankan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Di dalam pasal 18 ayat (1) dan (2) kementerian dapat diubah oleh Presiden dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi, cakupan tugas dan proporsionalitas tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan, peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah, kebutuhan penanganan urusan tertentu dan kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang. Selanjutnya tentang pemisahan dan/atau penggabungan kementerian, Presiden diberi hak untuk mengubah dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Konsep Kementerian dalam sistem tata negara Islam tidak mengenal istilah perombakan dalam arti pemisahan dan/atau penggabungan kementerian. Menurut Imam Al-Mawardi ada dua lembaga kementerian yang dikenal di dalam islam yaitu *Al-Wizarah At-Tafwidh* dan *Al-Wizarah At-Tanfidh*. Kedua wizarah ini di masa Ab-Basyiah tidak pernah dirombak dalam arti digabungkan. Keduanya memiliki tugas-tugas dan tanggung jawab yang berbeda dalam menjalankan pemerintahan islam. Hanya saja

pada institusi *Wizarah At-Tafwidh* di masa *Ab-Basyiyah* mengalami perluasan kewenangan dari masa sebelumnya. Misalnya di masa Khalifah *Mu'tasyim*, jabatan *WizarahAt-Tafwidh* diduduki oleh *Fadhl bin Marwan*, dibawah menteri *fadhl bin Marwan* semua departemen termasuk *Hajib* dan kementerian lain berada di bawah kekuasaannya sebagai *Wazir Tafwidh*. Dalam kitab *Ahkam Sulthaniyah*, juga tidak ditemukan penggabungan kementerian secara institusional kecuali perluasan wewenang bagi institusi *waziratut tafwidh* sebagaimana dilakukan di masa dinasti *Ab-basyiah* di bawah kepemimpinan *khalifah Al-Mahdi (775-785 M)*.

Dalam hal keberadaan kementerian *Triumvirat* (kementerian yang tidak bisa diubah) sistem tata kementerian Negara islam memiliki dua kementerian *Triumvirat Wizaroh Tafwidhi* dan *Wizaroh Tanfidh*. Berbeda dengan Indonesia yang memiliki tiga kementerian *triumvirat* ialah kementerian dalam negeri, kementerian luar negeri dan kementerian pertahanan.

B. SARAN

Dengan memperhatikan kesimpulan diatas, maka digunakan saran sebagai berikut ; bahwa dalam hal diberikannya kewenangan untuk melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran terhadap kementerian oleh UU, Pemerintah harus secara cermat melakukan perubahan karena akan berdampak pada sistem tatakelola kementerian di

Indonesia. Sebagaimana disampaikan Jimly As-Syiddiqi, nomenklatur perubahan harus benar-benar dilakukan sesuai perundang-undangan yang mengatur.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Al Mawardi, *Al Ahkam As Sultaniyyah*, Jakarta, Darul Falah, 2000.
- Almawardi, *Adab Al-Wazir*, Kairo:Maktabah, Al-Haniji, 1994.
- Arifin, Suharial dan Firdaus. 2007. *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002; Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara*, Disertasi UI Jakarta, 1990.
- Bakar, Ismail, Abdul Rauf Yaccob, Anuar zainal Abidin & Izziah Suryani, . *Sejarah Tamadun Islam*, Mizan, 2006.
- Bungin, Burhan, *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Rajawali Pers), 1999.
- Efriza, *Ilmu Politik 'Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*, Ctk, Kedua, Alfabeta, Bandung, 2009.
- Eka Febriana, Zainuddin, Konsep Negara Menurut Perspektif Al-Mawardi, *Jurnal Integrasi Ilmu Syari'ah Volume. 3 Januari 2022. 20*
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- Ghufron, Etika Birokrasi Al Ghazali, *Jurnal Kajian Keislaman*, Juli-Desember, 2017.
- Huda, Ni'matul, *Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*", *Jurnal Hukum* No. 18. Indonesia, 2001.

Jimly As-Shiddiqei, *Format kelembagaan Negara dan pergeseran kekuasaan dalam UU 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.

Joeniarto, *Sejarah ketatanegaraan republik indonesia*, jakarta, bina Aksara, 1986.

Jurdi, Fazlur Rahman, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; Kencana, 2019.

Kitab “Tarikh” Tabari, sebagaimana dikutip Mun’im Sirry, *The public rule of Dhimmis during Abbasid Times*, Bulletin of The School of Oriental and African Studies Universitas London, Vol. 74 Nomor 2 2011 (Cambridge University Press).

Lubis, Solly dalam Padmo Wajono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Manan, Bagir, “*UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif*”, Republika, 2000.

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta; Kencana, 2006.

MD, Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama,. Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999.

Muhammad Ishom, *Jurnal Hukum dan Politik Al-Qithas Volume. 7 Januari 2017*.

Mustafa, H. Daud, *Tamadun Islam-Politik*. Kuala Lumpur, 1991.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Sirry, Mun’im, *The public rule of Dhimmis during Abbasid Times*, Bulletin of The School of Oriental and African Studies Universitas London, Vol. 74 Nomor 2 2011 (Cambridge University Press), 2011.

- Sulkiah, *Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Penyusunan Kabinet Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 Amandemen Suatu Tinjauan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”, Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, 2019.
- Sumali, *Reduksi kekuasaan Eksekutif di Bidang Pengaturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Ctk kedua, 2003.
- Susanto, Mei, *Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-XIII/2015*, 2016.
- Syafiie, Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : Pt Asdi Mahastya, 2011.
- Syarif, Mujur Ibnu, dan Khamami Zida, *Fiqih Siyasaah Doktrin Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga, 2008.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi. Rajawali Pers*, 1999.
- Triwulan Tutik, Titik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok, Prenada Media Group, 2017.
- Wajono, Padmo, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia), 2001.
- Widyanta, I Gusti, Agung Ngurah Gede Tri Widyanta, “*Konsekuensi Yuridis Sistem Pemerintahan Presidensial Terhadap Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan Menteri Menurut UUD 1945*”, Jurnal Kertha Negara, 2020.
- Gufron, Konsep Good Governance dalam Pandangan Al-Ghazali, *Jurnal Bimas Islam*, Volume 8 Nopember IV, 2015.
- Khaldun, Ibnu. Muqaddimah, (Bairut Dar Al-Fiqri,.t.t

Zulham, *Sistem Pemerintahan Islam Menurut Al-Ghazali dan Abu Al-A'la Al-Maududi*, *Jurnal Al-Muqaranah*, Volume 2 Nomor 2 Januari-Desember, 2014.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A