

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perangkapan jabatan kepala daerah di partai politik yang terjadi di berbagai daerah merupakan hal yang sudah tidak asing lagi disaksikan. Karena masih terus terjadi hingga sampai sekarang yang dimana seseorang kepala daerah tidak melepaskan jabatan yang di jabatinya di partai politik daerahnya. Jika rangkap jabatan terus dilakukan oleh kepala daerah, mungkin akan dianggap sebagai hal yang wajar di kemudian hari. Oleh karena itu masyarakat Indonesia yang ingin di pimpin oleh kepala daerah yang bebas dari konflik interest kepartaian sudah pupus karena adanya Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya mengatur larangan kepala daerah merangkap jabatan sebagai ketua partai politik telah di anulir dalam pengesahannya pada September 2014 silam. Aspirasi terkait larangan kepala daerah merangkap jabatan ketua parpol dituangkan dalam Pasal 76 ayat (1) huruf I, RUU Pemerintah Daerah kemudian dicabut dalam rapat paripurna DPR padahal sebelumnya telah disepakati pada rapat pengambil keputusan tingkat pertama di Komisi DPR. Dengan demikian, semua kepala daerah tetap bisa merangkap jabatan menjadi ketua partai politik di daerahnya seperti yang terjadi saat ini misalnya, Gubernur Bengkulu yang menjadi Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Bengkulu, Gubernur Aceh yang menjadi ketua DPD Partai

Demokrat Provinsi Aceh, Walikota Surakarta yang menjadi ketua DPC PDI Perjuangan Surakarta, Wakil Bupati Lebak menjadi ketua DPD Partai PDI Perjuangan Provinsi Banten dan masih banyak lagi.

Perangkapan jabatan kepala daerah di partai politik juga dapat menimbulkan komentar buruk dari masyarakat karena kurangnya memahami yang namanya demokrasi, secara tidak langsung kepala daerah tersebut telah memperlihatkan sikap yang cenderung lebih memikirkan kepentingan Partai Politik daripada kepentingan masyarakat, karena mau menerima jabatan sebagai ketua partai politik di daerahnya.

Secara politik, partai politik juga akan merasa diuntungkan karena dengan dibolehkannya kepala daerah menjadi ketua partai politik, karena rata-rata kepala daerah yang terpilih merupakan kader partai, meskipun ada kader yang sebelum menjadi kepala daerah bukan dari kader partai, namun demikian ketika telah terpilihnya kepala daerah maka partai akan menawarkan posisi strategis kepala daerah maupun wakil kepala daerah. Sebab secara politik, akan sangat banyak manfaat apabila ketua partai dipimpin kepala daerah akan tetapi dapat menimbulkan masalah apabila kepala daerah tidak dapat menjaga dan menjalin komunikasi yang baik dengan para legislatif.

Pada masa sekarang dunia politik sering mendapat citra yang selalu negatif, praktek, politik yang dijalankan sering menggunakan cara-cara yang tidak baik dan menghalalkan segala cara untuk memperoleh tujuan dan

kepentingan yang harus di capai Para kalangan elit politik sudah sering melupakan prinsip-prinsip nilai nilai etika dalam berpolitik.¹

Politik merupakan suatu hal yang sangat penting bagi kehidupan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara, karena negara tanpa adanya sistem atau unsur politik tidak akan berjalan dan meskipun dilain sisi politik juga sering dianggap suatu masalah atau hal yang negatif karena penuh dengan praktik-praktik kotor dan tidak bermoral, maka permasalahannya bagaimana menrubah praktik kotor itu menjadi bermoral dan rasional.²

Menurut Plato, negara yang ideal adalah negara yang penuh dengan kebajikan dan keadilan yang artinya agar negara ideal itu terwujud nyata maka menjadi pemimpin atau anggota elit politik mereka yang berpendidikan. Dengan demikian mereka tahu tentang kebajikan, kebaikan, dan keadilan sehingga pemerintahannya tidak akan mengarah pada kejahatan dan ketidakadilan.³

Perkembangan ideologi tentang pengaturan perangkat jabatan oleh pejabat pemerintah dengan jabatan di partai politik terutama yang dilakukan oleh Kepala Daerah penulis menggunakan pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi dasar, etika politik, serta dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan politik, baik dalam pengertian ilmu maupun

¹ Buhanuddin Salam, *Etika social : Asas Moral dalam kehidupan manusia*, Rineka Cipta: Jakarta, 1997, hlm. 113.

² Nurcholish Madjid, *Cita-cita Politik Islam di Era Reformasi*, Paramadina: Jakarta, 1999, hlm. 26.

³ Jan Hendrik Rapar. *Pengantar Filsafat*, Kanisius: Yogyakarta, 1996, hlm. 73.

dalam pengertian praktis tata kelola pemerintah yang bersih, transparan, efektif, efisien, dan bertanggungjawab (*good governance*)⁴.

Dalam perspektif etika politik, etika politik pada umumnya tidak dapat menetapkan apa yang harus dilakukan seseorang. Tugas etika politik adalah subsider, membantu agar pembahasan masalah-masalah ideologis dapat di jalankan secara obyektif, artinya berdasarkan argumen-argumen yang dapat di pahami dan ditanggapi oleh semua yang mengerti permasalahan. Etika Politik tidak dapat mengkhotbahi para politikus, tetapi dapat memberikan patokan-patokan orientasi dan pegangan-pegangan normatif bagi mereka yang memang mau menilai kualitas tatanan dan kehidupan politik dengan tolak ukur martabat manusia.⁵

Kemudian, dalam perspektif ilmu politik dan pemerintahan, jabatan publik diduduki untuk diabdikan kepada kepentingan publik yang menunjukkan gerakan politik dalam mendukung masyarakat umum dan untuk kepentingan masyarakat. Kepentingan umum juga menjadi dasar yang berdiri tegaknya bagi perilaku administrasi negara, dan sebagai sarana yang efektif untuk menjaga eksistensi suatu negara. Namun apabila nilai-nilai yang ada dalam kepentingan umum ini sudah tidak dipraktekkan dan disalahgunakan bukan untuk mengabdikan pada kepentingan rakyat, malah menonjolkan kepentingan yang bersifat pribadi maka sengketa dan

⁴ Robert J. Jackson, Doreen Jackson, *A Comparative Introduction to Political Science*, Prentic Hall, Inc: New Jersey, 1997, hlm. 274-284.

⁵ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik*, PT. Gramedia: Jakarta, 1998, hlm. 3

kekacauan yang terjadi di masyarakat tidak dapat di hindari lagi. Oleh karena itu sangat jelas jika setiap tindakan-tindakan pejabat publik akan memperoleh tempat yang baik apabila mereka berpedoman kepada kepentingan umum. Pemberian jabatan publik kepada pejabat-pejabat yang berlainan memuat nilai bahwa kewenangan atau otoritas tidak hanya terpusat kepada satu orang, maka banyak orang yang dapat menjalankan wewenangnya, dan bahwa banyak orang yang dapat bertanggungjawab dengan baik untuk menjalankan wewenang itu.

Dalam menjalankan tugas kepala daerah sebagai lembaga eksekutif, dan memangku kepemimpinan organisasi dalam suatu partai politik akan menimbulkan kepentingan yang berbeda serta akan menimbulkan konflik kepentingan dari pribadi pejabat yang bersangkutan. Kepentingan kepala daerah dalam menjalankan tugas dan memiliki dalam wewenang menyelenggarakan daerah serta melayani kepentingan masyarakat yang dimana masyarakat meminta kepada kepala daerah untuk mengembangkan daerah dan bekerja untuk mengakomodasikan keinginan masyarakat agar kebutuhan masyarakat terpenuhi. Akan tetapi kepentingan memimpin partai politik ialah melayani dan juga mengembangkan untuk kejayaan partai politik yang bersangkutan. Pelayanan pemimpin partai politik terbatas dikarenakan hanya pada masyarakat tertentu saja. Kepala daerah yang menjalankan kedudukan dan tugas-tugasnya di lembaga eksekutif akan dengan mudah terganggu ketika melakukan pelayanan dan akan dapat menimbulkan kecurigaan terhadap pemanfaatan jabatan publiknya untuk

dan demi kepentingan partai politiknya. Sehingga potensi akan timbulnya konflik kepentingan seperti ini memperlihatkan bahwa kepala yang melakukan rangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik mesti melayani dua kepentingan sekaligus secara bersamaan.

Dalam pemerintahan daerah, kepala daerah merupakan jabatan politik yang memegang jabatan publik yang dalam substansial pemerintahan bertanggungjawab terhadap amanat yang diberikan serta menjalankan pemerintahan di daerah sampai masa jabatannya habis, ketika telah di lantiknya kepala daerah, pada saat itu juga dia berkewajiban untuk mengabdikan dan melayani masyarakat hingga masa jabatannya telah habis. Akan tetapi sistematis politik di Indonesia tidak mengharuskan untuk seorang kepala daerah memundurkan diri dari jabatan kepemimpinannya dalam suatu partai politik. Dalam arti bahwa kepala daerah tersebut tetap menjabat sebagai ketua partai politik serta berkomitmen untuk melayani dan mengembangkan demi kejayaan partai yang dipimpin olehnya.

Meskipun kekuasaan mempunyai arti bahkan fungsi yang penting bagi masyarakat yang teratur yakni kekuasaan diperlukan agar penegakan hukum menjadi efektif, tetapi hukum dalam bentuknya original membatasi kesewenangan-wenangan dari pihak yang memerintah atau penguasa. Walaupun dalam realita sosial-politik, mungkin karena politik karena karakter dari kekuasaan, sebagaimana ungkapan Lord Acton bahwa “*power tends corrupt, absolutely power corrupt absolutely*” atau mungkin karena kelalaian kita sebagai warga negara menggunakan hak control, maka dalam

kekuatan tarik-menarik antara hukum dan kekuasaan, sering terjadi tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Akibatnya hukum ditundukan dibawah kekuasaan, prinsip Negara Hukum dilanggar. Oleh karena Negara Indonesia adalah Negara Hukum, maka, kekuasaan harus tunduk pada hukum.⁶

Dalam teori etika politik, etika politik justru tidak bersifat praktis. Etika politik tidak berfungsi untuk mengkhotbahi para politisi atau untuk langsung mempertanyakan legitimasi moral sebaiknya. Etika politik menuntut agar segala klaim atas hak untuk menata masyarakat dipertanggungjawabkan pada prinsip-prinsip moral dasar. Dampak etika politik adalah sebagai kenyataan dalam kehidupan masyarakat yang tidak membiarkan segala macam klaim wewenang menjadi mapan begitu saja. Filsafat politik meningkatkan tekanan agar kekuasaan-kekuasaan dalam masyarakat mencari legitimasi yang benar dan mempersulit merajalelanya legitimasi-legitimasi yang ideologis. Dengan demikian etika politik terutama berfungsi sebagai sara kritik ideologi, bukan karena negara dan hukum melainkan paham-paham dan strategi legitimasi yang mendasari penyelenggaraannya yang menjadi bahan pembahasannya.⁷

Etika politik mempertanyakan tanggungjawab dan kewajiban manusia sebagai manusia dan bukan hanya sebagai warga negara terhadap negara, hukum yang berlaku, dan lain sebagainya. Dua-duanya, kebaikan

⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Filsafat Hukum*, Setara Press: Malang, 2013, hlm. 64.

⁷ Franz Magnis Suseno, *Op.Cit*, hlm. 4-5.

manusia sebagai manusia dan kebaikannya sebagai warga negara memang tidak identik. Sudah Aristoteles menulis bahwa identitas antara manusia yang baik dan warga negara yang baik hanya terdapat apabila negara sendiri baik. Apabila negara itu buruk, maka orang yang baik sebagai warga negara, jadi yang itu, adalah buruk, barangkali jahat, sebagai manusia; dan sebaliknya, dalam negara buruk, manusia yang baik sebagai manusia, jadi seseorang yang betul-betul bertanggung jawab, akan buruk sebagai warga negara, karena tidak dapat hidup sesuai dengan aturan buruk negara itu.⁸

Seiring berjalannya waktu ternyata masih banyaknya kepala daerah yang telah dilantik dan diberikan amanah untuk mengayomi masyarakat serta mengurus daerah masih tetap mempertahankan jabatannya di partai politik yang merupakan sarana politiknya untuk mencapai tujuannya menjadi pejabat publik. Rangkap jabatan adalah salah satu konstituen yang menyebabkan ketidakfokusan dari seorang pejabat-pejabat negara dalam menjalankan tugas-tugasnya yang dalam hal ini kepala daerah, yang dimana dia selaku kepala daerah menjalankan tugasnya bertanggung jawab terhadap DPRD untuk menjalankan pemerintahan di provinsi serta menyelenggarakan pemerintahan daerah dan di waktu yang sama dia harus memikirkan partai politiknya yang mengantarkan dia menjadi kepala daerah. Selaku seorang kepala daerah, seharusnya lebih mendahulukan kepentingan daerahnya karena sudah bersumpah akan memenuhi kewajibannya sebagai

⁸ *Ibid.*, hlm. 14-15.

kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya di atas semua kepentingan partai yang dipimpinnya.⁹

B. Rumusan Masalah

1. Apa urgensi pengaturan rangkap jabatan kepala daerah di partai politik?
2. Apa implikasi larangan perangkap jabatan kepala daerah di partai politik?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui urgensi pengaturan rangkap jabatan kepala daerah dengan partai politik.
2. Mengetahui implikasi larangan perangkap jabatan kepala daerah di partai politik.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan tentang Etika Politik

a. Etika Politik

Etika Politik merupakan salah satu sarana yang di aspirasikan untuk bisa menciptakan suasana harmonis antara pelaku dan antara kekuatan sosial politik beserta kelompok-kelompok kepentingan yang lain agar mencapai kemajuan bangsa dan negara dengan mengedepankan kepentingan bersama dari kepentingan pribadi dan golongan-golongan

⁹ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pertanggung Jawaban Kepala Daerah

lain. Substansi etika dalam kehidupan berbangsa dan bernegara mengedepankan integritas, amanah, adil, disiplin, etos kerja, mandiri, toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat sebagai warga bangsa.¹⁰

Dapat diketahui bahwa inti dari persoalan dari etika politik ialah masalah kewenangan kekuasaan yang dapat di pertanyakan dengan hak moral apa seorang atau sekelompok orang yang mempunyai dan menggunakan kekuasaan yang mereka punya. Bagaimanapun kekuasaan yang dimiliki seseorang maka tidak lari dengan ketentuan untuk bertanggung jawab atas kekuasaan tersebut dan apabila dalam kekuasaan tersebut tidak mempertanggungjawabkan, maka kekuasaan tersebut tidak dianggap sah lagi. Pemegang kekuasaan bisa saja tidak memperhatikan tuntutan terhadap pertanggungjawaban dan yakin bahwa dengan kekuatannya untuk menindas semua perlawanan. Akan tetapi, susunan masyarakat yang hanya berdasarkan ancaman dari pihak yang mempunyai kekuasaan sudah tidak seimbang lagi karena tidak memiliki dukungan lagi oleh masyarakat. Maka dari itu sebaiknya pemilik kekuasaan tidak menganggap remeh ketentuan pertanggungjawaban.

¹⁰ Prihatin Dhiwantoro, "Etika dan Kejujuran Dalam Berpolitik", *POLITIKA*, Vol. 4 No. 2, Oktober 2013, 13.

b. Landasan Pemikiran Moral dan Etika Elite Politik

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah di jelaskan bahwa, terwujudnya melewati pelaksanaan penyelenggara negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengedepankan persatuan dan kesatuan bangsa, serta berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Mekanisme penyelenggaraan negara dilakukan dengan pembangunan-pembangunan nasional meliputi aspek kehidupan bangsa dari penyelenggara negara yaitu adalah lembaga-lembaga tinggi maupun lembaga tinggi negara, serta semua rakyat Indonesia di seluruh wilayah Indonesia.

Perkembangan KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) sedikit demi sedikit mengalami peningkatan dan banyaknya kepastian hukum yang masih kurang jelas. Akibat yang timbul berupa rakyat mempertanyakan kapabilitas dari para elite politik dalam menyelesaikan masalah yang ada. Maka pengembangan moral dan etika elite politik yang berdasarkan Pancasila demi mengatasi krisis akan kepercayaan dalam menggunakan paradigma nasional, yaitu:

- 1) Pancasila sebagai landasan ideal
- 2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional;
- 3) Wawasan Nusantara sebagai landasan visional
- 4) Ketahanan nasional sebagai landasan konsepsional; dan

5) Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai landasan operasional.

c. Kondisi Moralitas dan Etika Elite Politik

Moral dan juga etika elite politik bangsa Indonesia cenderung lebih rendah. Dalam hal ini menghasilkan terjadinya krisis kepercayaan didalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sehingga dalam jangka lama, hal tersebut dapat merusak kestabilan sosial budaya bangsa Indonesia. Kondisi bangsa Indonesia seperti itu, tidak terlepas dari kaitannya dengan kondisi moral dan etika elite politik yang ada pada masa pemerintahan sebelumnya yakni pemerintahan Orde Lama dan pemerintahan Orde baru.¹¹

Bidang-bidang yang dapat digunakan untuk tinjauan dalam Moral dan Etika Politik yakni :

- a) Bidang Ideologi
- b) Bidang Politik
- c) Bidang Ekonomi
- d) Bidang Sosial Budaya
- e) Bidang Hankam.

¹¹ Nanat Fatah Natsir, *Moral dan Etika Elite Politik*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 2010, hlm. 22

2. Tinjauan tentang Teori Partai Politik

a. Partai Politik

Partai politik merupakan komponen yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan dari dalam menjalankan demokrasi. Partai politik juga digunakan sebagai media untuk mencurahkan itikad dan memperoleh kekuasaan. Bahkan, banyak yang berpendapat bahwa partai politik yang sebenarnya menentukan demokrasi, Seperti dikatakan oleh Schattschneider (1942), "*Political parties created democracy*". Oleh karena itu, partai politik merupakan dasar yang sangat penting untuk memperkuat derajat dalam pelembagaannya.¹²

Dalam partai politik terdapat beberapa para ahli yang mendefinisikan apa itu partai politik seperti Carl J. Friedrich mengemukakan, bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang teorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertimbangkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat adil serta materil. Sigmund Neuman juga mendefinisikan partai politik yang menyatakan, bahwa partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm. 401

rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda (*A Political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups hold divergent views*).¹³

b. Fungsi Partai Politik

Fungsi partai politik diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Di dalam undang-undang ini, fungsi partai politik ialah sebagai sarana:

- 1) Pendidikan politik bagi partai politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk untuk kesejahteraan masyarakat;
- 3) Penyerap, penghimpunan, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
- 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan

¹³ Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2007, hlm. 404

- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

c. Klasifikasi Partai Politik

Klasifikasi partai politik dapat ditinjau dari berbagai macam cara, kalau melihat dari segi komposisi dan peran keanggotaannya partai politik dapat dibagi menjadi dua macam, pertama partai massa yang mengedepankan kekuatan dari keunggulan jumlah anggota yang ada di partai, kedua partai kader yang lebih mengutamakan keketatan organisasi dan anggota-anggota yang ada dalam organisasi tersebut disiplin kerja. Dalam mengadakan klasifikasi berlaku 3 (tiga) macam cara, yaitu sebagai berikut.¹⁴

- 1) Klasifikasi berdasarkan pada jumlah dan fungsi anggotanya; terdapat partai massa dan partai kader.
- 2) Klasifikasi berdasarkan dari sifat dan orientasi partai; yang dimana partai dapat dibedakan menjadi tiga macam yakni sebagai berikut:¹⁵
 - a) Partai Lindungan (Patronage Party)
 - b) Partai asas/ Ideologi
 - c) Partai Program

¹⁴ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 1997, hlm. 166-170.

¹⁵ I Made Sucipta, *Pendidikan Kewarnegaraan*, Jilid II, Edisi Revisi, Petada Pasi Grafika (selanjutnya disebut sebagai I Made Sucipta II): Singaraja, 2012, hlm. 144-145.

3) Klasifikasi berdasarkan dari dasar jumlah partai yang memiliki pengaruh dalam Badan Perwakilan, menurut Maurice Duverger, terdiri dari tiga sistem, yaitu:¹⁶

- a) Sistem Mono Partai
- b) Sistem Dwi Partai
- c) Sistem Multi partai

3. Tinjauan tentang Jabatan

N.E. Algra dan H.C.J.G Janssen mendefinisikan jabatan sebagai berikut “*Een ambt is een instituut en bevoegdheden zijn verleend*”, (jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang). Jabatan adalah suatu pekerjaan (tugas) tetap yang mempunyai fungsi-fungsi tertentu yang menunjukkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Jabatan atau lingkungan kerja tetap yang berada dalam negara memiliki berbagai fungsi untuk mencapai suatu tujuan negara. Dengan kata lain, jabatan merupakan suatu lingkungan pekerjaan yang tetap (*kring van vaste werkzaamheden*), yang diselenggarakan dan dilaksanakan guna kepentingan negara. Dengan demikian jabatan itu bersifat tetap, sedangkan pemegang jabatan (*ambtsdrager*) tidak tetap atau dapat berganti-ganti, misalnya, jabatan Presiden, Wakil Presiden, Gubernur, Walikota, Bupati, dan lain lain, relatif

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 145-147

bersifat tetap, sedangkan pemegang jabatan atau pejabatnya sudah sering berganti-ganti.

Istilah “*organum*” merupakan bahasa latin dari alat perlengkapan (*wektuig*). Sebagaimana manusia memiliki alat perlengkapan dalam bergerak dan bekerja, maka organisasi negara juga memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan tersebut untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara bisa juga disebut dalam berbagai istilah, yakni: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *Quangos* (*Quasi autonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*, dan lain-lain.¹⁷

Menurut Frederick Robert Bothlingk yang dimaksud dengan organ adalah setiap orang atau badan, yang memiliki kekuasaan umum atau setiap orang yang berwenang untuk menghubungkan kekuasaan melalui tindakan hukum, atau yang mirip dengan itu. Berdasarkan definisi orang dari Frederick Robert Bothlingk tersebut terdapat bahwa manusia (*natuurlijk person*) sebagai unsur utama yang menjalankan organ dalam rangka melaksanakan kewenangan dari jabatan atau pihak yang berperan untuk dan atas nama dari jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan

¹⁷ Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara,” terdapat dalam <http://jhp.ui.ac.id/index.php/home/article/view/1518/1437>, Diakses terakhir tanggal 5 Juli 2019.

yang ada di dalam jabatannya. Manusia yang melakukan tindakan untuk dan atas nama jabatan tersebut dikatakan sebagai pemikul jabatan (*ambtdrager*) atau pejabat.¹⁸

Pengertian pejabat menurut pengertian bahasa pejabat merupakan pegawai pemerintah yang menduduki jabatan (unsur pimpinan). Istilah pejabat dalam bahasa Belanda antara lain menjadi "*ambtdrager*", yang memiliki arti sebagai orang yang diangkat oleh dinas pemerintah (negara, provinsi, kotapraja, dan sebagainya).¹⁹

Berkaitan dengan pemikul jabatan atau pejabat dalam hal ini memiliki dua sifat. *Pertama*, pejabat yang bersifat tunggal misalnya: Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Camat, Lurah, atau Kepala Desa. *Kedua*, pejabat yang bersifat kolektif adalah komisioner misalnya (KPK, KIP, KPI, KY, dan lain-lain), majelis (MPR, MPP, Majelis Kode Etik, dan lain-lain), atau dewan (DPR, DPRD).

4. Tinjauan tentang Pemerintah Daerah

Sebelum meninjau tentang pemerintah daerah terlebih dahulu kita harus tahu terlebih dahulu mengenai pengertian pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan asas otonomi dan tugas

¹⁸ Lukman Hakim, "Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," terdapat dalam <http://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/jk/article/view/302/297>, Diakses terakhir tanggal 5 Juli 2019

¹⁹ *Ibid.*

pembantuan dengan prinsip otonomi yang luas dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat dengan UUD 1945).²⁰

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, susunan dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah diatur dalam undang-undang, yaitu penyelenggaraan pemerintahan daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat, serta peningkatan dalam daya saing daerah menggunakan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹

Merujuk dari pengertian pemerintahan daerah tersebut, Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu terbagi lagi atas daerah kabupaten kota dan daerah kota. Tiap-tiap daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi kabupaten dan kota mengatur sendiri pemerintahannya.²²

²⁰ Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada: Depok, hlm. 26.

²¹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika: Jakarta Timur, hlm.

²² *Ibid.*, hlm. 2.

Pemerintah daerah adalah suatu penyelenggara daerah yang berada di tiap-tiap provinsi, kabupaten serta kota untuk mengatur dan menyelenggarakan sendiri urusan dalam pemerintahan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi secara luas, kecuali urusan pemerintahan yang ada dalam undang-undang telah ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah mempunyai hak untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan. Adapun susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah di tingkat daerah di atur dalam undang-undang.²³

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif, sehingga penelitian ini akan mengkonsepsikan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai norma yang meliputi hukum positif.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan Penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Artinya dalam membangun karya ilmiah ini penulis menggunakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, teori-teori, dasar hukum, doktrin-doktrin, konsep-konsep

²³ *Ibid.*, hlm. 3.

yang melatarbelakanginya dan regulasi yang belum jelas ataupun belum diatur yang menyuburkan praktek penyimpangan terjadi.

3. Objek Penelitian

Objek Penelitian adalah urgensi pengaturan perangkapan jabatan antara jabatan kepala daerah dengan jabatan di partai politik.

4. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen putusan pengadilan dan penelitian kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Badan Hukum Primer

Bahan primer pada penelitian ini menggunakan:

- 1) UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
- 2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

b. Badan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa literatur/buku, jurnal, artikel, makalah, dan hasil penelitian terdahulu yang berkaitan dengan masalah pendidikan.

c. Badan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa kamus atau ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini, data dikumpulkan dengan studi pustaka.

6. Metode Analisis

Penelitian ini menggunakan metode analisis dengan cara deskriptif kualitatif. Bahan hukum primer akan digambarkan atau diuraikan secara bermutu dalam bentuk kalimat literatur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif.

7. Sistematika Penulisan

Untuk menggambarkan secara rinci isi skripsi ini, disusun kerangka penulisan dalam bentuk bab-bab skripsi secara sistematis, serta memuat alasan-alasan logis yang ditulis dalam bab-bab dan berkaitan dan keterkaitan antar satu bab dengan bab yang lain, yaitu sebagai berikut:

BAB I berupa pendahuluan yang merupakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian, dan sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pemaparan alasan penulis memilih judul ini sebagai judul skripsi penulis.

BAB II berisi tentang tinjauan tentang negara hukum, etika politik, partai politik, jabatan, pemerintah daerah.

BAB III menjelaskan tentang hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis serta pembahasan sesuai dengan masalah yang diangkat oleh penulis.

BAB IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari pembahasan bab-bab sebelumnya, serta saran yang dapat dijadikan sebagai masukan yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan.

