

BAB III

URGENSI PENGATURAN PERANGKAPAN JABATAN ANTARA JABATAN KEPALA DAERAH DENGAN JABATAN DI PARTAI POLITIK

A. Urgensi Pengaturan Rangkap Jabatan Kepala Daerah di Partai Politik

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menjelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.⁸³ Dimana dalam daerah tersebut dipimpin oleh kepala daerah berupa Gubernur sebagai kepala daerah provinsi, Bupati sebagai kepala daerah kabupaten, dan Walikota sebagai kepala daerah kota yang dipilih secara demokratis untuk menyelenggarakan atau menjalankan pemerintahan daerah dan kepala daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu dapat diartikan bahwa peran kepala daerah mempunyai tugas yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan di daerah sehingga tidak memungkinkan bagi kepala daerah untuk melakukan rangkap jabatan di partai politik.

⁸³ Lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Eksistensi dari partai politik mengalami perubahan seiring perkembangan zaman yang dimana adanya partai politik saat zaman kemerdekaan merupakan bagian dari sarana perjuangan kemerdekaan Indonesia sebagai alat pendidikan politik, mobilisasi massa, dan perlawanan terhadap kolonialisme. Pada zaman kemerdekaan telah terdapat partai-partai seperti Partai Komunis Indonesia, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Indonesia yang menghasilkan partai politik dan digunakan sebagai alat perjuangan bangsa dalam kemerdekaan seluruh rakyat Indonesia.⁸⁴

Namun, pada saat ini terdapat pandangan-pandangan kritis dan skeptis terhadap eksistensi dari partai politik tersebut. Adapun pandangan yang paling serius terhadap partai politik diantaranya menyatakan bahwasanya partai politik tidak lebih sebagai sarana bagi kelompok elit politik yang memiliki kekuasaan untuk mencapai kekuasaannya sendiri. Partai politik sendiri berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang untuk mendapatkan suara rakyat yang mudah untuk dikelabui, untuk memaksakan kebijakan-kebijakan publik tertentu *at the expense of the general will* atau kepentingan umum.⁸⁵

Perangkapan jabatan antara jabatan kepala daerah dengan jabatan di partai politik telah dilakukan dari dulu sehingga menimbulkan keresahan masyarakat

⁸⁴ Munafrizal Manan, "Partai Politik dan Demokrasi Indonesia Menyongsong Pemilihan Umum 2014", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Edisi No. 4, Vol. 9, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012, hlm.507, dalam Jurnal Rangkap Jabatan Presiden Sebagai Ketua Partai Politik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia oleh Moza Dela Fudika, JOM Fakultas Hukum Volume III nomor 1, Februari 2016, diambil tanggal 27 Juli 2019 pukul 13.27

⁸⁵ Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2010, hlm. 401

yang mengeluhkan sikap dari kepala daerahnya. Karena perangkapan jabatan merupakan hal yang tidak patut maupun dari perspektif apapun, seperti etika, manajemen, sosial, politik, ekonomi, dan agama. Selain kurang patut dan tidak etis, perangkapan jabatan juga dapat menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*), terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan terjadinya korupsi, kolusi, nepotisme (KKN).

Selain itu masyarakat akan merasa gusar karena ketika seorang kepala daerah yang memegang jabatan politis, fasilitas yang melekat pada jabatan kepala daerahnya akan digunakan untuk memfasilitasi agenda politiknya yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dalam praktiknya sulit untuk diawasi batasan penggunaannya. Menurut Miftah Thoha mengemukakan bahwa penggunaan fasilitas negara tidak mungkin dapat dihindarkan oleh pejabat yang melakukan rangkap jabatan, baik besar maupun kecil. Ketika pejabat tersebut melakukan tugas aktivitas akan sulit membedakan apakah pejabat tersebut melaksanakan tugas negara atau tugas dari partainya.⁸⁶

Urgensi dari pengaturan perangkapan jabatan kepala daerah di partai politik adalah agar terciptanya kinerja dari kepala daerah yang lebih fokus dalam menjalankan kepentingan daerah, dari aturan tersebut juga berupaya agar kepala daerah tidak sewenang-wenang dalam menggunakan fasilitas yang melekat dari jabatannya untuk kepentingan politik tertentu, agar menghindari terjadinya

⁸⁶ Mifttha Thoha “Deparpolisasi Pemerintah” opini *Harian Kompas* edisi Kamis (16/4/2015) terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2015/04/16/15050081/Deparpolisasi.Pemerintah?page=all> diakses terakhir tanggal 27 Juli 2019 Pukul 14.36.

kepala daerah yang digunakan sebagai sumber keuangan oleh partai politik, dan konflik kepentingan (*conflict interest*) yang dapat menimbulkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Walaupun dalam sistem hukum pidana di Indonesia konflik kepentingan masih rendah dan persepsi perihal konflik kepentingan serta dampak dari konflik kepentingan terhadap tindak pidana korupsi masih kurang. Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006, Indonesia sudah meratifikasi *United Nation Convention Anti Corruption* (UNAC) yang dalam pasal 12 telah dijelaskan tentang penanganan konflik kepentingan sebagai langkah dalam pemberantasan korupsi.⁸⁷

Secara konseptual, definisi perihal konflik kepentingan (*conflict interest*) yang ada di beberapa literatur hampir sama. Misalnya, menurut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah situasi dimana kekuasaan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya.⁸⁸

Definisi konflik kepentingan yang hampir sama juga dirumuskan oleh Council of Europe (2000), yang menyebutkan konflik kepentingan adalah potensi yang jika tidak dikelola secara transparan dan akuntabel akan mendorong pihak mengambil keputusan yang tidak berdasar pada kepentingan publik. Sedangkan menurut Organisation for Economic Co-operation and

⁸⁷ Lihat *United Nation Convention Anti Corruption 12 Private Sector*, terdapat dalam <http://ngada.org/uu7-2006lmp.pdf> diakses tanggal 27 Juli 2019 pukul 22.00

⁸⁸ <https://aclc.kpk.go.id/materi/sikap-antikorupsi/infografis/pengertian-konflik-kepentingan> diakses tanggal 28 Juli 2019 Pukul 16.10

development (OECD), mendefinisikan konflik kepentingan adalah “*A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in which the official’s private-capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities*”.⁸⁹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.⁹⁰

Bentuk-bentuk dari konflik kepentingan yang sering terjadi dalam ruang lingkup yang dihadapi oleh Penyelenggara Negara adalah perangkapan jabatan diberbagai lembaga, instansi, dan perusahaan. Oleh karena itu menyebabkan terjadinya pemanfaatan dari suatu jabatan dengan menyalahgunakan wewenang jabatannya untuk kepentingan jabatan yang lainnya. Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi telah dijelaskan penyalahgunaan wewenang adalah, pertama, melanggar aturan tertulis yang menjadi dasar kewenangan. Kedua,

⁸⁹ Buku Panduan, “Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi”, terdapat dalam http://ti.or.id/wp-content/uploads/2018/08/ppkk_pt.pdf diakses tanggal 28 Juli 2019 Pukul 16.27

⁹⁰ Lihat Pasal 1 ayat (14) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

memiliki maksud yang menyimpang walaupun perbuatan sudah sesuai dengan peraturan. Ketiga, berpotensi merugikan negara.⁹¹

Pengertian tentang larangan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) tidak secara jelas dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor Hukum Administrasi Negara. Dalam Pasal 17 ayat (1) menegaskan melarang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.⁹² Sedangkan dalam Pasal 17 ayat (2) menjelaskan bahwa ruang lingkup dari penyalahgunaan wewenang yakni:⁹³

- a. Melampaui Wewenang.
- b. Mencampuradukkan Wewenang.
- c. Bertindak Sewenang-wenang.

S.F Marbun berpendapat tentang penyalahgunaan wewenang bahwa, Pejabat Pemerintahan dapat dikatakan melampaui wewenang apabila mengeluarkan keputusan apabila mengeluarkan keputusan atau melakukan tindakan dengan, melampaui masa jabatannya atau batas waktu berlakunya wewenang, melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹⁴

⁹¹ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt54fbbf142fc22/arti-menyalahgunakan-wewenang-dalam-tindak-pidana-korupsi/>, diakses terakhir tanggal 29 Juli 2019, pukul 15.50

⁹² Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁹³ Lihat Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

⁹⁴ S.F. Marbun, *Op.Cit*, hlm. 136.

Kepala Daerah yang melakukan perangkapan jabatan di partai politik pasti akan menimbulkan beberapa kepentingan sehingga membuat kinerja dalam menjalankan pemerintahan daerah akan terkena dampaknya. Faktor-faktor yang memperkuat rangkap jabatan di partai politik adalah karena dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintahan daerah adanya satu pasal yang di cabut yaitu Pasal 76 ayat (1) huruf I yang mengatur larangan kepala daerah merangkap jabatan sebagai ketua partai politik, padahal sebelumnya telah disepakati pada rapat pengambil keputusan tingkat pertama di komisi II DPR. Sehingga kepala daerah tidak mengharuskannya untuk meninggalkan jabatan ketua partai politiknya di daerahnya. Pengaturan perangkapan jabatan di partai politik juga bertujuan agar para Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dapat menjadi lebih baik dan objektif tanpa menyandang ketua dan atau pengurus partai politik.⁹⁵

Dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, semua jabatan terstruktur untuk memenuhi tugas dan fungsi dari setiap pejabat penyelenggara pemerintahan. Dengan struktur pemerintahan yang baik maka akan menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien dalam menyelenggarakan sesuatu yang menjadi kewenangannya, dengan lebih fokus kepada pokok-pokoknya, fungsi, dan tanggung jawabnya. Oleh karena itu rangkap jabatan secara jelas adalah bagian dari konflik tugas dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan, yang dimana suatu saat akan menimbulkan tumpang tindih

⁹⁵ <https://www.bengkulutoday.com/sebaiknya-kepala-daerah-tidak-jadi-ketua-partai-politik> diakses tanggal 29 Juli 2019 pukul 20.00

jabatan. Tujuan dalam menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik, efektif dan efisien berguna untuk mencapai *good governance* sebagaimana menjadi visi dan misi pemerintahan dapat terabaikan karena rangkap jabatan.⁹⁶ Maka dari itu menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁹⁷

Walaupun saat ini hampir seluruh kepala daerah yang merangkap jabatan sebagai pimpinan partai politik di daerahnya. Salah satu Kepala daerah ditingkat provinsi yang merangkap jabatan di partai politik yaitu Rohidin Mersyah menjabat sebagai Gubernur provinsi Bengkulu (Plt) yang sebelumnya adalah wakil gubernur dari Ridwan Mukti. Karena Ridwan Mukti menjadi terpidana korupsi proyek pembangunan jalan terkait suap, sehingga menjadikan Rohidin Mersyah menjabat sebagai pelaksana tugas gubernur.⁹⁸ Setelah menjadi pelaksana tugas gubernur Rohidin mersyah telah dilantik oleh Ketua Umum Partai Golkar Airlangga Hartanto sebagai Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Bengkulu yang sebelumnya juga dijabat oleh mantan gubernur Ridwan Mukti.⁹⁹ Rangkap jabatan sendiri dapat menimbulkan adanya penyalahgunaan

⁹⁶ Dewi Triwahyuni, “Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt.) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, terdapat dalam <http://e-jurnal.lppmunsera.org/index.php/Sawala/article/download/379/415>, diakses tanggal 29 Juli 2019 pukul 20.10

⁹⁷ Lihat Pasal 76 Ayat (1) huruf Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1153996/jokowi-lantik-rohidin-mersyah-sebagai-gubernur-bengkulu/full&view=ok> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 14.00

⁹⁹ <https://www.jawapos.com/jpg-today/14/04/2018/rohidin-mersyah-resmi-dilantik-sebagai-ketua-golkar-bengkulu/> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 14.20

wewenang, sebagai contoh adalah Irwandi Yusuf sebagai mantan Gubernur Provinsi Aceh dan Ketua Partai Nanggroe Aceh yang saat ini terjerat kasus suap dan gratifikasi. Irwandi Yusuf terbukti menerima suap yang secara bertahap, sementara terkait kasus gratifikasi Irwandi Yusuf dinilai terbukti menerima sejumlah uang dari pengusaha selama menjabat Gubernur Aceh.¹⁰⁰ Contoh lain dari penyalahgunaan wewenang adalah Nur Alam mantan Gubernur Sulawesi Tenggara dan mantan Ketua DPW PAN Sulawesi Tenggara yang menyalahgunakan kewenangan terkait penerbitan izin tambang pada 23 Agustus 2016 yang menimbulkan kerugian keuangan negara yang cukup besar.¹⁰¹

Dalam tingkat kabupaten salah satu kepala daerah yang merangkap jabatan adalah Suharsono yang saat ini menjabat sebagai Bupati dari kabupaten Bantul dan Bupati Bantul Suharsono juga telah ditunjuk menjadi Ketua Dewan Pimpinan Cabang Gerindra (DPC) baru Kabupaten Bantul menggantikan Nur Subiyantoro.¹⁰² Adapun mantan Bupati Kutai Kartanegara dan mantan Ketua DPD Partai Golkar Kalimantan Timur yang terpidana menerima suap dari PT Utama Golden Prima terkait pemberian izin lokasi inti dan plasma perkebunan kelapa sawit di Desa Kupang Baru, Kecamatan Muara Kaman.¹⁰³ Selain itu baru-baru ini terdapat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh

¹⁰⁰ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190325204104-12-380605/kasus-suap-gratifikasi-irwandi-yusuf-dituntut-10-tahun-bui> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 15.00

¹⁰¹ <https://news.detik.com/berita/d-4136927/3-ketua-dpw-pan-jadi-pasien-kpk-nur-alam-zumi-zainudin> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 15.10

¹⁰² <https://jogjatv.tv/suharsono-resmi-jabat-ketua-dpc-gerindra-bantul/> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 15.20

¹⁰³ <https://nasional.tempo.co/read/1046528/berikut-8-bupati-dan-wali-kota-yang-terjerat-korupsi-pada-2017/full&view=ok> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 16.40

Muhammad Tamzil sebagai Bupati Kudus yang menerima suap dari Pelaksana Tugas (Plt) Sekretaris Dinas Pengelolaan Pendapatan, Keuangan, dan Aset Daerah. Menurut Bagong Suryantoro mengungkapkan bahwa jabatan dapat bersifat transaksional. Artinya sepanjang menjabat itu tidak gratis politik transaksional akan terus terjadi.¹⁰⁴

Kepala Daerah untuk daerah Kota atau Kota madya adalah Walikota. Contoh-contoh kepala daerah yang merangkap jabatan di partai politik adalah F.X Hadi Rudyatmo yang menjabat sebagai Walikota Solo sekaligus menjabat sebagai ketua DPC PDI Perjuangan Solo yang terpilih sebanyak 5 kali untuk menjadi ketua DPC PDIP Solo dan Haryadi Suyuti yang menjabat sebagai Walikota Yogyakarta sekaligus menjabat sebagai ketua DPD Partai Golkar Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu terdapat mantan Walikota di Sulawesi Tenggara yang bernama Adriatma Dwi Putra yang juga menjabat sebagai mantan Sekretaris Umum PAN Sulawesi Tenggara yang terkena kasus korupsi OTT karena suap kasus fee proyek.¹⁰⁵

Salah satu alasan yang kuat mengapa pengaturan perangkapan jabatan kepala daerah di partai politik merupakan hal yang mendesak untuk diatur agar sebagai pencegahan penggunaan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah agar

¹⁰⁴ <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/29/20150001/berkaca-dari-kasus-bupati-kudus-mengapa-masih-ada-praktik-jual-beli-jabatan-> diakses tanggal 31 Juli 2019 pukul 17.00

¹⁰⁵ https://www.liputan6.com/news/read/3337335/4-kehebohan-wali-kota-kendari-sebelum-ditangkap-kpk?related=dable&utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F diakses tanggal 31 Juli 2019 Pukul 19.00

tidak disalahgunakan untuk kepentingan yang tidak sesuai dengan ketentuannya karena akan berbahaya jika Kepala Daerah yang masih memiliki masa jabatan dan merangkap jabatan di partai politik hendak ingin maju lagi dalam pemilihan kepala daerah yang dapat meresahkan masyarakat karena bisa saja kepala daerah tersebut menyalahgunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk kepentingan kampanye, seperti menggunakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk membiayai kampanye dari calon kepala daerah yang karena hal itu dapat menyebabkan kerugian yang sangat banyak bagi negara.

B. Implikasi Larangan Perangkapan Jabatan Kepala Daerah di Partai Politik

Pada saat ini belum ada aturan maupun larangan mengenai kepala daerah yang merangkap jabatan di partai politik, walaupun sebelumnya telah ada dalam Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang tertuang di Pasal 76 ayat (1) huruf I, menyebutkan larangan kepala daerah rangkap jabatan sebagai ketua partai politik. Akan tetapi dalam pengesahannya ternyata pasal tersebut telah dicabut, padahal sebelumnya sudah disepakati pada rapat pengambilan keputusan tingkat pertama di Komisi II DPR. Oleh karena itu sampai sekarang kepala daerah dapat mempertahankan jabatannya yang ada di partai politik.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak secara yuridis mengatur larangan kepala daerah melakukan rangkap jabatan di partai politik melainkan hanya terkait larangan kepala daerah

merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, larangan tersebut termuat dalam Pasal 76 ayat (1) huruf h, yang menjelaskan kepala daerah dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Suatu hal yang mengindikasikan terjadinya praktik rangkap jabatan adalah karena pejabat-pejabat dalam lingkungan pemerintahan baik dari kota/kabupaten maupun provinsi yang terkena kasus tindak pidana korupsi karena ketidaktahuan dari pejabat tersebut atas tugas dan fungsi yang dijabatinya.¹⁰⁶

Di dalam negara yang demokrasi dan hukumnya telah menjadi satu dengan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang dimana pelanggaran etikanya umumnya mempunyai implikasi yang setara dengan pelanggaran hukumnya. Sehingga dalam negara tersebut terdapat banyak pejabat-pejabat negara yang memilih untuk mengundurkan diri dari jabatannya karena telah terbukti dan/atau masih diduga melakukan pelanggaran etik. Dari hal tersebut dapat diartikan sebagai penghormatan atas martabat kemanusiaannya yang dihargai tidak lebih rendah daripada jabatan semata. Akan tetapi konteks tersebut ini masih jarang ditemukan di Indonesia karena dalam Indonesia pejabat negara akan meninggalkan jabatan yang dijabatinya tersebut menurut undang-undang dan peraturan di harus diberhentikan. Walaupun seberapa berat

¹⁰⁶ Hadi Maulana, "KPK : Pejabat yang Rangkap Jabatan Rawan Korupsi", terdapat dalam <https://regional.kompas.com/read/2018/02/06/18234881/kpk-pejabat-yang-rangkap-jabatan-rawan-korupsi>, diakses tanggal 1 Agustus 2019 pukul 08.00

pelanggaran etik yang dilakukan oleh pejabat tersebut selama tidak ada yang mengatur dan tidak secara jelas menyatakan bahwa pejabat tersebut harus diberhentikan, selamanya akan mempertahankan jabatannya.¹⁰⁷

Etika politik disini tidak berfungsi sebagai 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.¹⁰⁸

Adapun implikasi dari larangan perangkapan jabatan kepala daerah di partai politik adalah kepala daerah dalam menjalankan tugas-tugasnya dan menyelenggarakan pemerintahan daerah akan menimbulkan berbagai macam dampak buruk pada masa pemerintahannya yakni konflik kepentingan (*conflict interest*). Seperti yang sudah penulis singgung sebelumnya pengertian konflik

¹⁰⁷ <https://antikorupsi.org/id/pengumuman/ayo-beriklan-di-website-icw> diakses tanggal 1 Agustus 2019 pukul 08.05

¹⁰⁸ Franz Magnis Suseno, *Loc.Cit*, hlm. 4-5.

kepentingan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 ayat (14) adalah bahwa konflik kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.

Menurut May Lim Charity yang mengutip dari buku Konflik Kepentingan, menjelaskan bahwa konflik kepentingan (*conflict of interest*) adalah situasi dimana seorang penyelenggara negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas setiap penggunaan wewenang yang dimilikinya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja seharusnya.¹⁰⁹

Sementara itu, dalam Pasal 43 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan bahwa konflik kepentingan terjadi apabila dalam menetapkan dan melakukan keputusan dan tindakan dilatarbelakangi oleh:

- 1) Adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis;
- 2) Hubungan dengan kerabat dan keluarga;
- 3) Hubungan dengan wakil pihak yang terlibat;

¹⁰⁹ May Lim Charity, "Jurnal Legislasi Indonesia: Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" Edisi No. 1, Vol. 13, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Ham, 2016, hlm. 5-6, terdapat dalam <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/81/pdf> diakses tanggal 2 Agustus 2019 pukul 07.40

- 4) Hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat;
- 5) Hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat;
- 6) Hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Haryatmoko mengemukakan bahwa konflik kepentingan mendorong munculnya pengalihan dana publik yang modus operandinya berbagai macam seperti, korupsi pengadaan barang, atau jasa, penjualan saham, penalangan, proyek fiktif, manipulasi pajak, dan parker uang di bank dengan menunda pembayaran untuk memperoleh bunga. Konflik kepentingan yang mencolok (pendanaan illegal parpol, penguasa yang pengusaha), dan yang tersamar (calo anggaran, cari posisi pasca jabatan, turisme berkedok studi banding) membentuk kejahatan struktural yang merugikan kepentingan publik.¹¹⁰ Salah satu contoh dampak konflik kepentingan jabatan kepala daerah dengan jabatan dipartai politik ,misalnya Gubernur, Bupati dan Walikota dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah serta menyelenggarakan pemerintahan daerah selaku pemerintah daerah yang dimana di waktu yang sama juga ia harus memajukan ideologi-ideologi partai politik dan program-program partai politiknya.

¹¹⁰ Haryatmoko, “Etika Publik dan Konflik Kepentingan”, terdapat dalam <https://money.kompas.com/read/2011/06/07/03001349/etika.publik.dan.konflik.kepentingan> diakses tanggal 2 Agustus 2019 pukul 7.55

Selain dampak konflik kepentingan perangkapan jabatan kepala daerah di politik juga menimbulkan dampak penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang sebagai dampak kelanjutan dari konflik kepentingan yang sebelumnya juga penulis sudah menyinggung terkait apa itu penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan Wewenang (*abuse of power*) adalah suatu tindakan penyalahgunaan wewenang dari seorang pejabat yang karena jabatannya digunakan untuk kepentingan tertentu, kepentingan sendiri, dan orang lain yang dimana jika tindakan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, maka tindakan tersebut juga dapat dikatakan sebagai tindakan korupsi.¹¹¹

Menurut Indriyatno Seno Adji yang mengutip pendapat Jean Rivero dan Waline dalam kaitannya *detournement de pouvoir* dengan *Freis Ermessen*, mengemukakan bahwa penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) hal, pertama, penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum untuk kepentingan pribadi, dan kelompok atau golongan. Kedua, penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar diajukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan

¹¹¹ Khairunas, "Penyalahgunaan Wewenang Jabatan (Abuse Of Power)", terdapat dalam <https://iainptk.ac.id/penyalahgunaan-wewenang-jabatan-abuse-of-power/>, diakses tanggal 2 Agustus 2019 pukul 08.00

lainnya.¹¹² Contoh penyalahgunaan wewenang kepala daerah di partai politik adalah, pertama penggunaan fasilitas kepala daerah yakni memakai rumah jabatan untuk kepentingan partai seperti syukuran dengan partai politik dengan menyediakan makanan dan minuman yang menggunakan anggaran daerah padahal hal tersebut tidak berkaitan dengan atas kedudukannya sebagai kepala daerah. Kedua seorang kepala daerah berniat untuk mencalonkan di periode berikutnya akan tetapi dia menyalahgunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk kepentingan partai seperti kampanye, spanduk, stiker dan sebagainya yang bukan dari kepentingan atas jabatan kepala daerahnya.

Sehubungan dengan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk kepentingan partai politik. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga dapat digunakan untuk praktik politik uang (*money politics*), yang dimaksud dengan politik uang adalah suatu uang yang dibutuhkan untuk mendukung operasionalisasi aktivitas-aktivitas yang akan dilakukan oleh peserta pilkada. Politik uang dapat juga terjadi pada saat suatu seorang kandidat membeli dukungan parpol tertentu atau membeli suatu suara dari pemilih untuk memilihnya dengan menggunakan atau menjanjikan suatu untuk membujuk yang bersifat finansial. Menurut Schafer dalam Winardi (2009) telah

¹¹² Yudhi Widyono Armono, "Korupsi Karena Penyalahgunaan Wewenang", terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/170347-ID-korupsi-karena-penyalahgunaan-wewenang.pdf>

mengingatkan bahwa bahaya dari politik uang dalam mobilisasi pemilihan umum yaitu:¹¹³

- 1) Hasil pemilihan umum yang tidak legitim;
- 2) Politisi yang terpilih bisa jadi tidak memiliki kualitas untuk menjalankan pemerintahan, bahkan mendaur ulang politisi korup;
- 3) Melanggengkan pelayanan yang bersifat *clientelistic* ke konstituen (*wrong incentive*);
- 4) Kualitas perwakilan merefleksikan dari mereka yang dibayar, tidak berdaya dan miskin;
- 5) Menghalalkan masuknya sumber-sumber dana kotor.

Dari penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa kepala daerah yang incumbent sekaligus mempunyai jabatan di partai politik berkeinginan untuk mencalonkan lagi cenderung rawan menggunakan praktik politik uang seperti penggunaan uang terhadap sesuatu alat-alat operasional dalam berkampanye contohnya, biaya kampanye pasangan kandidat, pembelian spanduk dan stiker. Adapun Implikasi dari politik uang adalah melemahnya pemerintahan yang terbentuk dari kuasa uang, yang selanjutnya akan melahirkan perilaku korup elit lokal dan dari ketidakprihatinan terhadap politik uang akan berujung tercederainya tujuan dari demokrasi itu sendiri, karena esensi dari suatu

¹¹³ Fitriyah, “Fenomena Politik Uang Dalam Pilkada”, terdapat dalam <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/viewFile/4824/4373>, diakses tanggal 2 Agustus

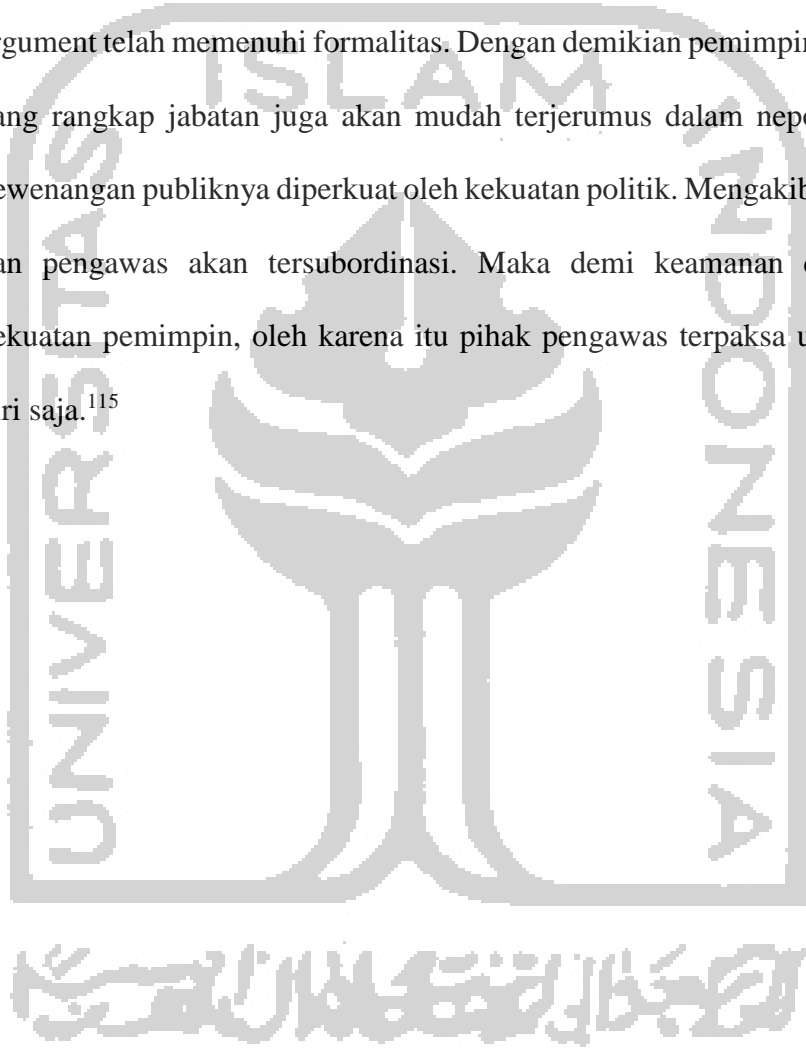
demokrasi ditujukan untuk kepentingan rakyat bukan hanya pada seorang yang memiliki akses.

Selanjutnya dampak bagi kepala daerah yang melakukan rangkap jabatan di partai politik rawan terkena korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Karena jabatan-jabatan yang ada di parpol merupakan suatu alat tawar-menawar dalam mencapai kekuasaan dan mempertahankan dominasi partai politik. Dalam kamus besar bahasa Indonesia yang ditulis oleh Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa menjelaskan pengertian korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Korupsi adalah sebagai penyelewengan atau penggelapan (uang negara/perusahaan, organisasi) untuk kepentingan pribadi. Kolusi adalah sebagai persengkokolan rahasia untuk maksud atau tujuan yang tidak terpuji. Sedangkan Nepotisme adalah kecerendungan untuk mengutamakan (menguntungkan) sanak saudara sendiri, terutama dalam jabatan, pangkat, di lingkungan pemerintah, atau tindakan untuk memegang pemerintahan.¹¹⁴

Menurut Arbit Sanit mengemukakan bahwa pemimpin partai yang merangkap jabatan pelayanan publik mudah terlibat atau membiarkan korupsi demi keuntungan diri sendiri atau partainya. Para pejabat yang rangkap jabatan tersebut tidak peduli akan kontrol internal maupun eksternal karena yakin akan dilindungi oleh warga dan simpatisannya yang kerap juga menikmati hasil korupsi pemimpinnya. Selain terlibat korupsi pemimpin partai yang merangkap

¹¹⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka: Jakarta, 1998, hlm. 527.

jabatan menjadi pelayanan publik juga cenderung terlibat kolusi. Karena mereka sulit untuk menolak permintaan posisi dari para pendukung atau pihak yang berjasa terhadap keberhasilan mendapatkan kekuasaan publik dan mereka tidak khawatir mendapatkan kritik karena hal tersebut dapat diatasi dengan argument telah memenuhi formalitas. Dengan demikian pemimpin partai politik yang rangkap jabatan juga akan mudah terjerumus dalam nepotisme karena kewenangan publiknya diperkuat oleh kekuatan politik. Mengakibatkan pesaing dan pengawas akan ter subordinasi. Maka demi keamanan dari ancaman kekuatan pemimpin, oleh karena itu pihak pengawas terpaksa untuk berdiam diri saja.¹¹⁵



¹¹⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol5073/rangkap-jabatan-cenderung-menuju-kkn-dengan-motif-keserakahan/> diakses tanggal 3 Agustus 2019 pukul 15.30