

RANGKAP JABATAN KEPALA DAERAH SEBAGAI PEJABAT NEGARA LAINNYA DITINJAU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UNDANG-UNDANG KEMENTERIAN NEGARA

Oleh:

**Jovita Amanda Suryanto¹⁾, Helda Kharista Amanda²⁾,
Hardiyanti Nurul Sakinah³⁾, Rahajeng Mahedikka⁴⁾**
^{1,2,3,4}Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
¹Jovitamanda95@gmail.com

Abstrak

Bagi pejabat negara, baik kepala daerah, Menteri, atau pejabat-pejabat lainnya, kapabilitas dan profesionalitas merupakan suatu hal yang mutlak. Sebagai pelayan masyarakat, para pejabat dituntut untuk bisa adil, memberikan pengayoman, dan menghindari diri dari konflik kepentingan. Rangkap jabatan kepala daerah sebagai pejabat negara lainnya telah dilarang dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Kementerian Negara, sehingga seharusnya para pejabat bisa memahami ketentuan tersebut dan menjaga aspek kepastian hukum atas norma tersebut. Rangkap jabatan hanya akan mempersulit posisi dan kondisi dari kepala daerah itu sendiri, dapat mereduksi profesionalitas dan memberikan ekses-ekses lain yang dapat berimbas pada terabaikannya kepentingan umum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yang akan mengelaborasi bagaimana relevansi rangkap jabatan dengan profesionalitas seorang pejabat publik. Penelitian ini juga menemukan masih adanya ketidakpastian dalam norma larangan rangkap jabatan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah, sehingga seyogyanya dilakukan revisi atas norma dimaksud.

Kata kunci: Rangkap Jabatan, Pemerintahan Daerah, Kementerian Negara.

1. PENDAHULUAN

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) mengatur bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah. Disebut sebagai kepala karena melekat pada dirinya tugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. UU Pemerintahan Daerah sendiri tidak menjabarkan secara eksplisit pengertian dari kepala daerah. Jika dilihat dari Pasal 1 angka 26 UU Pemerintahan Daerah, bisa diperoleh pemahaman bahwa Kepala Daerah terdiri dari gubernur, bupati, dan wali kota.

UU Pemerintahan Daerah sama sekali tidak mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah. Pasal 62 UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa ketentuan pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang. Maknanya, ada undang-undang lain yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah. Undang-undang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan sebagai undang-undang dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana telah beberapa kali diubah dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Pemilihan). Sesuai Pasal 1 angka 1 UU Pemilihan, pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung dan demokratis. Tidak ada perbedaan mekanisme antara pemilihan gubernur, bupati, maupun walikota dengan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden maupun calon legislatif. Sesuai Pasal 162 ayat (1) dan (2) UU Pemilihan, para kepala daerah dan wakilnya juga memiliki masa jabatan selama lima tahun dan setelah itu dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan yang sama.

Selama masa-masa menjalankan jabatan, seorang kepala daerah bisa saja mendapat penugasan pada jabatan lain, baik karena penunjukan atau karena pemilihan tertentu untuk jabatan lain yang diikuti kepala daerah. Bisa karena kepala daerah tersebut mengikuti pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD), atau pemilihan untuk menduduki jabatan kepala daerah di daerah lainnya, atau mungkin "kenaikan tingkat" dari bupati/walikota kemudian menjadi calon gubernur

di provinsinya. Contohnya ketika Jokowi dicalonkan sebagai Calon Gubernur Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta pada tahun 2012 dengan masih menjabat sebagai Walikota Solo. Demikian pula dua tahun kemudian, saat masih menjabat Gubernur DKI Jakarta, Jokowi dicalonkan lagi sebagai Calon Presiden oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dengan dukungan dari beberapa partai lain.

Tidak hanya masalah partisipasi dalam kontestasi pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, sewaktu-waktu juga dapat mengamanatkan tugas dan jabatan tertentu kepada siapa saja yang dianggap memiliki kapabilitas, tidak terkecuali seorang kepala daerah.

Salah satunya penunjukan Tri Rismaharini sebagai Menteri Sosial oleh Presiden Jokowi, yang kemudian dilantik pada 23 Desember 2020 (Sekretariat Negara, 2020). Saat itu Risma masih menjabat sebagai Walikota Surabaya. Pemilihan Walikota Surabaya memang diadakan beberapa waktu sebelumnya, tetapi belum ada serah terima jabatan dengan Walikota terpilih, sehingga Risma memang masih aktif menjabat.

Persoalan yang kemudian menjadi diskursus adalah ketika Risma mengatakan bahwa sekalipun telah menjabat sebagai Menteri Sosial, Risma tidak akan mengundurkan diri dari jabatan Walikota Surabaya (Tempo, 2020). Risma mengatakan akan pulang-pergi Jakarta-Surabaya karena sudah mendapat izin dari Presiden. Hal tersebut menjadi pertanyaan, apakah rangkap jabatan diperkenankan menurut undang-undang terkait, khususnya rangkap jabatan sebagai Walikota dan Menteri.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif yaitu dengan meninjau fakta terhadap Undang-Undang, meninjau norma dengan norma lain (norma yang khusus dengan norma yang umum). "Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka." (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985) Penelitian hukum yuridis normatif atau kepastakaan normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, peraturan hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan secara *statute approach*, *conceptual approach*, serta *case approach*. Pendekatan Undang Undang digunakan untuk mengetahui dasar hukum yang dapat dipakai dan diterapkan dalam mengkaji kasus ini. Pendekatan Undang Undang (*statue approach*) merupakan pendekatan dengan mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kaitannya dengan

permasalahan yang dibahas yaitu Undang Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Kementerian Negara. *Conceptual approach* merupakan pendekatan dengan mendasarkan pada pendapat para sarjana hukum yang memahami permasalahan yang sedang dibahas. Pendekatan terakhir, *case approach* adalah menggunakan kasus atau persoalan tertentu yang bersifat spesifik sebagai *trigger* yang memiliki kaitan dengan topik yang akan dibahas.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sударsono (1992) mendefinisikan jabatan merupakan pekerjaan sebagai tugas dalam pemerintahan atau organisasi. Ridwan HR (2011) yang mengutip Bagir Manan, mengemukakan jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Sedangkan pengertian pejabat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008) adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur) pimpinan.

Termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Tidak dijelaskan lebih lanjut pemilihan seperti apa yang disebut pemilihan secara demokratis itu. Pengejawantahannya dalam UU Pemilihan, ditentukan bahwa pemilihan gubernur, bupati, dan walikota dilakukan secara langsung dan demokratis dengan masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan.

Penentuan masa jabatan tersebut merupakan suatu pembatasan yang telah dirancang oleh pembentuk undang-undang. Pembatasan menjadi hal yang sangat krusial terhadap suatu jabatan. Adagium dari Lord Acton yang telah dikenal luas, bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely* (Ermansjah Djaja, 2010) akan hampir selalu relevan jika berbicara persoalan pemerintahan dan politik. Selain pembatasan masa jabatan, UU Pemerintahan Daerah memberikan pembatasan-pembatasan lain bagi para kepala daerah dan wakilnya. Pasal 76 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah diantaranya melarang kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menjadi pengurus perusahaan swasta atau negara/daerah atau pengurus Yayasan, menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara selain yang telah ditentukan undang-undang, serta merangkap jabatan sebagai pejabat negara lain.

Pasal 76 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah secara eksplisit memang telah melarang, baik kepala daerah maupun wakil kepala daerah untuk merangkap jabatan sebagai pejabat negara lain. Pasal 78 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah menentukan bahwa kepala daerah dan wakil kepala

daerah dimungkinkan berhenti karena beberapa faktor, yaitu karena meninggal dunia, permintaan sendiri, ataupun karena diberhentikan. Sedangkan khusus dalam konteks ditunjuknya Risma sebagai Menteri Sosial oleh Presiden, Pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah juga telah menjawab bahwa salah satu sebab diberhENTIKANNYA kepala daerah adalah karena diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap menurut peraturan perundang-undangan.

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian Negara) sebenarnya juga melarang Menteri untuk merangkap jabatan, baik sebagai pejabat negara lain, pengurus pada perusahaan negara atau swasta, dan pimpinan organisasi yang dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal tersebut berarti, seseorang yang sedang menjabat sebagai Walikota tidak diperkenankan merangkap sebagai Menteri. Demikian juga seorang Menteri tidak diperbolehkan merangkap sebagai kepala daerah.

Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK) pernah merumuskan bentuk-bentuk dari konflik kepentingan yang sering terjadi dan dihadapi Penyelenggara Negara. Satu diantaranya adalah rangkap jabatan pada beberapa lembaga/instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lain (KPK, 2009). Dalam publikasi yang sama, KPK (2009) juga mengemukakan pengertian konflik kepentingan adalah situasi ketika seorang Penyelenggara Negara yang mendapatkan kekuasaan dan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan memiliki atau diduga memiliki kepentingan pribadi atas penggunaan wewenangnya sehingga dapat mempengaruhi kualitas dan kinerja yang seharusnya. Kemudian menurut Organisation for Economic Co-operation and Development yang dikutip Transparency International Indonesia (2017), 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.*" Berdasarkan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan) menentukan pengertian dari 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.

Seorang Menteri memiliki wewenang untuk lingkup nasional. Sedangkan Walikota hanya bertugas untuk satu kota tertentu. Dalam persoalan rangkap jabatan Risma sebagai ilustrasi misalnya, bukan tidak mungkin untuk kondisi tertentu Risma hanya mengutamakan Surabaya sebagai fokus, karena di saat yang bersamaan Risma sebagai walikota dan Menteri akan mendapat persepsi yang baik. Atau bukan tidak mungkin juga ketika dua jabatan tersebut membutuhkan kehadiran Risma karena adanya suatu situasi yang genting. Ketika Risma harus hadir di Surabaya sebagai walikota, dan di saat yang sama Risma juga harus hadir di wilayah lain sebagai Menteri Sosial, tentu akan menjadi dilema yang mana yang harus diprioritaskan. Bukan hal mustahil jika pada akhirnya ada yang harus dikorbankan. Hal ini tentu sangat mereduksi profesionalitas Risma sebagai pelayan masyarakat karena ada kepentingan yang bisa terabaikan.

Menurut hemat penulis, rumusan Pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah sebenarnya masih mengandung ambiguitas dan dapat memberikan pemahaman yang keliru. Jika dibaca dengan seksama, ketentuan pasal *a quo* membentuk pemahaman bahwa yang dilarang untuk dirangkap adalah jabatan tertentu lainnya yang ditugaskan oleh Presiden, bukan jabatan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Apabila ditafsirkan secara *a contrario*, berarti ada jabatan tertentu yang bisa dirangkap oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemahaman ini jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 76 ayat (1) huruf h UU Pemerintahan Daerah, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memang dilarang untuk merangkap jabatan sebagai pejabat negara lain.

Ketentuan pasal dimaksud menimbulkan pertanyaan baru mengenai kepastian hukum dalam UU Pemerintahan Daerah. Salah satu hal yang penting dari kepastian hukum adalah mengenai kejelasan norma agar dapat menjadi pedoman bagi masyarakat (Tata Wijayanta, 2014), selain tentunya mengenai penerapan norma. Kepastian hukum itu merujuk pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, dan konsisten dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi keadaan-keadaan subjektif (Prayogo, 2016). Kepastian hukum pada intinya berbicara mengenai kejelasan, baik mengenai perumusan dari suatu norma atau implementasi norma itu sendiri. Terhadap ketentuan Pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah masih dimungkinkan adanya penafsiran lain. Paling tidak ada dua hal yang dapat ditafsirkan, yaitu bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah memang sama sekali tidak dapat merangkap jabatan, atau yang kedua, bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat merangkap

jabatan tertentu yang tidak dilarang untuk dirangkap menurut peraturan perundang-undangan.

Norma tersebut menunjukkan masih adanya ketidakjelasan (*uncertainty*) dalam perumusan norma oleh pembentuk undang-undang. Padahal suatu norma itu harus jelas dan pasti. Hal tersebut bukan sesuatu yang seharusnya bisa terus dibiarkan atau dipertahankan. Perlu, atau bahkan harus ada peninjauan ulang atas rumusan ketentuan tersebut demi mewujudkan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang memiliki kaitan dengan penerapan norma dimaksud, baik para kepala daerah dan wakil kepala daerah, para pejabat negara lain, maupun masyarakat. Kepastian hukum tidak memandang siapa atau apa latar belakang seseorang, melainkan setiap orang harus dapat merasakannya.

4. KESIMPULAN

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia, yaitu Undang-Undang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Kementerian Negara, tidak memperkenankan adanya rangkap jabatan oleh kepala daerah maupun oleh Menteri. Norma tersebut dirumuskan dalam Pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 23 UU Kementerian Negara. Larangan rangkap jabatan menjadi suatu norma yang sangat penting dalam rangka mencegah adanya konflik kepentingan. Rangkap jabatan juga dapat mereduksi atau bahkan mendegradasi profesionalitas seorang pejabat negara. Namun demikian, penulis berpendapat terjadi ambiguitas dan ambivalensi antara norma dalam Pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah dengan norma dalam Pasal 76 ayat (1) huruf h UU Pemerintahan Daerah. Rumusan ketentuan pasal 78 ayat (2) huruf g UU Pemerintahan Daerah perlu dikaji kembali dan direvisi dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Pendidikan Nasional. 2008. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djaja, Ermansjah. 2010. *Memberantas Korupsi Bersama KPK*. Jakarta: Sinar Grafika.
- HR, Ridwan. 2011. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. VI. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2009. *Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara*. Jakarta.
- Prayogo, R. Tony. Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/Pmk/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang (*The Implementation of Legal Certainty*

Principle In Supreme Court Regulation Number 1 Of 2011 On Material Review Rights And In Constitutional Court Regulation Number 06/Pmk/2005 On Guidelines For The Hearing In Judicial Review). Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13. No. 02 – Juni 2016.

- Sudarsono. 1992. *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono, Mamudji, Sri. 2014. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Transparency International Indonesia. 2017. *Buku Panduan Pencegahan dan Pengendalian Konflik Kepentingan di Perguruan Tinggi*.
- Wijayanta, Tata. *Asas Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*. Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 14 No. 2, Mei 2014. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_lantik_menteri_dan_wakil_menteri_baru_kabinet_indonesia_maju#:~:text=Keenam%20menteri%20yang%20dilantik%20berdasarkan,sbagai%20Menteri%20Kesehatan%3B%20Tri%20Rismaharini
- <https://nasional.tempo.co/read/1417135/masih-rangkap-jabatan-risma-diiizinkan-jokowi-bolak-balik-jakarta-surabaya>