

ETIKA RANGKAP JABATAN DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA DITINJAU DALAM PRINSIP DEMOKRASI KONSTITUSIONAL

Fuqoha
Program Studi Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Serang Raya

ABSTRAK

Pengisian jabatan Negara merupakan salah satu unsur penting dalam Hukum Tata Negara. Tanpa diisi oleh pejabat, maka fungsi-fungsi jabatan Negara tidak dapat diselenggarakan. Pejabat merupakan orang yang menduduki Jabatan publik dalam pemerintahan, yang terdiri dari jabatan birokrasi dan jabatan politik. Setiap jabatan melekat kekuasaan dan kewenangan yang dapat menentukan segala urusan sesuai jabatannya. Dalam praktik penyelenggaraan negara, sering terjadi rangkap jabatan publik sehingga menimbulkan konflik kepentingan antar jabatan. Prinsip demokrasi memungkinkan setiap orang memiliki kesempatan yang sama, dalam sistem tata negara Indonesia digunakan prinsip demokrasi konstitusional. Praktik rangkap jabatan tidak diatur dalam Konstitusi, namun secara etika dan moral tidak dibenarkan adanya rangkap jabatan karena dapat menimbulkan konflik kepentingan. Oleh karena itu, melalui ketetapan MPR dituangkan dalam rumusan etika kehidupan berbangsa. Nilai-nilai etika yang ada hanya dijadikan pedoman dalam berperilaku, sehingga rangkap jabatan tidak dapat dihilangkan. Setiap jabatan memberikan kekuasaan, sehingga menempati dua jabatan (rangkap) dapat menimbulkan konflik kepentingan atau benturan kepentingan. Penyelenggaraan Negara demokrasi berdasarkan prinsip Konstitusi, maka ketentuan rangkap jabatan harus diatur dalam Konstitusi sehingga praktik rangkap jabatan tidak terlaksana. Oleh karena itu, nilai-nilai etika harus dijadikan aturan yang mengikat secara konstitusional, agar praktik rangkap jabatan tidak terjadi lagi dalam praktik penyelenggaraan Negara.

Kata kunci : Rangkap Jabatan, Etika, Demokrasi Konstitusional.

A. PENDAHULUAN

Dalam rangka menjalankan roda pemerintahan sesuai dengan amanat Konstitusi Negara, maka diperlukan lembaga/organisasi negara yang diberikan dan dibebani tugas serta diberikan kewenangan tertentu oleh Negara guna melaksanakan dan mencapai tujuan-tujuan Negara. Lembaga Negara tersebut merupakan instrument guna tercapainya tujuan Negara, baik dibidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dengan demikian, kelembagaan Negara diperlukan sebagai pelaksana baik secara struktural

maupun fungsional untuk mencapai tujuan Negara.

Konsep tatanan pemerintahan yang dirumuskan melalui hukum tata negara yang di dalamnya tertuang tujuan-tujuan dan cita-cita Negara, mengharuskan penyelenggaraan Negara dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada didalamnya. Tujuan Negara merupakan suatu yang hendak dicapai untuk kepentingan bersama dimana sesuai amanat Konstitusi Republik Indonesia dalam Alenia ke-IV yakni melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka pelaksanaan tujuan Negara tersebut, maka Negara harus memiliki kelembagaan secara struktural maupun fungsional, yang kepadanya dibebankan tugas dan fungsi. Secara struktural maka akan lahir organ atau lembaga sebagai instrument pelaksana tugas, sedangkan secara fungsional merujuk kepada proses dan kewenangan yang dimiliki. Dengan demikian, terselenggaranya Negara untuk mencapai tujuannya bergantung pada lembaga-lembaga yang diatur dalam Konstitusi.

Dalam konsteks hukum tata negara, Konstitusi hanya merumuskan bentuk dan dasar-dasar Negara beserta tujuannya. Oleh karena itu, harus ada pelaksana dari amanat undang-undang dasar tersebut yakni penyelenggara atau administrator Negara. Penyelenggaraan Negara tidak terlepas dengan Jabatan publik yang diatur dengan hukum administrasi negara, dimana Jabatan tersebut menunjukkan tugas dan fungsi serta memberikan kewenangan terhadap orang yang memangku Jabatan tersebut. Terlaksananya tugas dan fungsi serta tercapainya tujuan yang dibebankan kepada institusi/lembaga, tidak terlepas dari pemangku Jabatan (orang/pejabat) yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas tersebut. Jabatan yang dipegang oleh orang dalam rangka penyelenggaraan Negara merupakan Jabatan publik, secara sederhana publik berarti umum atau orang banyak. Sedangkan orang yang memangku Jabatan tersebut merupakan pejabat publik. Dengan demikian, Jabatan publik merupakan suatu Jabatan dalam pemerintahan sebagai pelaksana tugas untuk kepentingan umum dalam fungsi penyelenggaraan Negara.

Sebagai penyelenggara Negara salah satu tugasnya yaitu melaksanakan pekerjaan sesuai Jabatan yang dipegang oleh pemangku Jabatan tersebut. Kualitas dari pelayanan publik terletak pada kinerja (profesionalisme dan kemampuan), kewenangan dan tanggungjawab dari pemangku Jabatan tersebut. Sehingga baik dan buruknya proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan Negara tidak terlepas dari pemangku jabatannya. Menjadi pejabat publik haruslah profesional sesuai dengan bidang keahliannya serta tugas pokok dan fungsi yang dibebankan dan harus dijalankannya. Karena hal tersebut akan menunjang pelayanan dalam proses penyelenggaraan Negara yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam perkembangan pasca reformasi, penyelenggaraan Negara dirasa tidak menampilkan sistem pelayanan publik secara profesional. Dimana banyak terjadi pejabat publik yang menduduki Jabatan-Jabatan tertentu tidak sesuai dengan kemampuan, khususnya dalam Jabatan publik. Pejabat publik yang merangkap Jabatan sebagai penyelenggara Negara akan memberikan kekuasaan ganda. Selain itu, hal tersebut tidak menunjukkan sikap profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam Jabatan publik, prosedur untuk menjadi pejabat publik dapat dilalui lewat proses karir maupun politik. Dalam sistem demokrasi konstitusional yang kita anut, setiap warga Negara Indonesia memiliki hak untuk membangun atau terlibat dalam pemerintahan, salah satunya menjadi penyelenggara Negara atau pejabat publik. Dengan demikian, siapapun dapat menjadi pejabat publik atau penyelenggara Negara, termasuk para anggota atau pejabat politik. Seperti yang dikemukakan oleh Warren (dalam Hamdi, 2014 : 134) bahwa demokrasi merupakan suatu bentuk partisipasi dalam kehidupan politik dari suatu masyarakat. Partisipasi masyarakat

dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan merupakan hak-hak yang melekat pada warga Negara yang diatur dan dijamin oleh Konstitusi.

Oleh karena itu, setiap orang dimungkinkan menjadi pejabat publik, baik melalui jalur karir maupun jalur politik. Permasalahan yang muncul yakni ketika para pejabat politik masuk menjadi penyelenggara Negara dan tidak menanggalkan Jabatan politiknya, baik sementara atau sepenuhnya. Hal tersebut akan membuat sudut pandang negatif, dimana rangkap Jabatan publik akan mempengaruhi kinerja pejabat dalam menjalankan tugas dan fungsi serta kewenangan yang dilimpahkan kepadanya.

Praktik rangkap Jabatan belum diatur secara konkrit, namun secara etika profesi sebagai pejabat kurang etis. Profesionalisme menjadi suatu keharusan dalam penyelenggaraan Negara. Rangkap Jabatan penyelenggara Negara ditingkat eksekutif, legislatif maupun yudikatif yang terjadi dalam sistem dan tatanan pemerintahan jelas menjadi permasalahan tersendiri. Pejabat publik dituntut profesional, tidak terikat dan terpengaruh hal yang bersifat pribadi maupun golongan (politik). Oleh karena itu, untuk menciptakan suatu pelayanan publik yang profesional, seharusnya praktik rangkap Jabatan dalam penyelenggaraan Negara harus dihilangkan. Hal ini akan memberikan preseden buruk terhadap penyelenggaraan Negara yang baik sesuai dengan pedoman dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam rangka penyelenggaraan Negara yang dicita-citakan dengan mengacu pada asas umum pemerintahan yang baik, seharusnya rangkap Jabatan dihindari oleh setiap pemangku Jabatan publik. Hal tersebut untuk memenuhi prinsip-prinsip yang sesuai dengan asas pemerintahan yang baik, profesionalisme,

akuntabilitas, proporsionalitas, kepentingan umum serta kepastian hukum. Setiap Jabatan memiliki tugas, fungsi, kewenangan serta tanggungjawab. Oleh karena itu, rangkap Jabatan publik tidak etis dalam rangka mencapai tujuan demi kepentingan publik.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari penjelasan latar belakang yang dikemukakan diatas, penulis ingin mengulas etika rangkap Jabatan penyelenggara Negara ditinjau dalam prinsip demokrasi konstitusional. Dalam tulisan ini, penulis mencoba menempatkan etika dan demokrasi konstitusional sebagai tolak ukur praktik rangkap Jabatan publik dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Negara secara profesional dalam prinsip demokrasi konstitusional.

C. KERANGKA TEORI

1. Jabatan

Prof. Harun Alrasid mengatakan bahwa dalam hukum tata Negara, Jabatan merupakan pribadi (*person*), karena Jabatan itu merupakan pribadi, maka yang bertindak adalah manusia sebagai pemangku Jabatan (Alrasid, 1999 : 6). Jabatan merupakan pribadi (*person*) dalam Hukum Tata Negara positif. Artinya pribadi atau manusia sebagai pemangku Jabatan, dimana hubungan antara manusia dengan Jabatan terjadi selama dia memangku Jabatan tersebut (Alrasid, 1999 : 6). Jabatan sebagai *rechtsperson* adalah sebuah personifikasi hukum yang mempersamakan dengan *naturlijkeperson* (manusia) sebagai pemangku hak dan kewajiban (Abbas, 2013 : 108).

Pengisian Jabatan Negara merupakan salah satu unsur penting dalam Hukum Tata Negara. Tanpa diisi dengan pejabat, fungsi-fungsi Jabatan Negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya (Manan, 2003 : 75). Pejabat merupakan

orang yang menduduki Jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintahan. Kekuasaan pejabat amat menentukan karena dengan Jabatan yang didudukinya tersebut dapat menentukan segala urusan yang berhubungan dengan jabatannya (Thoha, 2011 : 2).

Jabatan dalam organisasi Negara dapat dibedakan dalam beberapa bagian, pertama Jabatan alat kelengkapan Negara (Jabatan organ Negara, Jabatan lembaga Negara) dan Jabatan penyelenggara Negara. Kedua, antara Jabatan politik dan bukan politik. Ketiga, antara Jabatan yang bertanggungjawab langsung dan berada dalam kendali dan pengawasan publik dan tidak langsung dalam pengawasan dan kendali publik. Empat, Jabatan yang secara langsung melakukan pelayanan umum dan tidak secara langsung melakukan pelayanan umum (Manan, 2003 : 66).

Jabatan dalam praktik penyelenggaraan Negara diartikan sebagai jabatan publik, dimana Jabatan yang dilaksanakan oleh seorang pemangku Jabatan tersebut didasarkan untuk melaksanakan fungsi Negara. Jabatan publik dapat diperoleh melalui jalur karir (birokrasi) maupun jalur politik (Jabatan politik). Jabatan birokrasi adalah Jabatan yang diperoleh berdasarkan jenjang karir dan pengalaman kerja serta hanya diperuntukan bagi mereka yang berkarir sebagai anggota birokrasi dan bukan Jabatan yang diperoleh melalui proses politik (Azhari, 2011 : 44). Sedangkan Jabatan politik merupakan Jabatan yang diperoleh melalui mekanisme politik (Azhari, 2011 : 52).

Jabatan yang dimiliki oleh pejabat dalam Jabatan politik sesuai dengan amanat Konstitusi yang didapat melalui pemilihan umum seperti pemilihan Presiden dan wakil Presiden dan pemilihan kepala daerah. Menurut Thoha dan Wibawa (dalam Azhari, 2011 : 52) Jabatan politik itu bervariasi yang dipilih secara langsung

seperti Presiden, anggota parlemen, kepala daerah atau kepala Negara bagian atau juga Jabatan politik yang ditunjuk oleh pemimpin politik terpilih seperti menteri, sekretaris politik dan Jabatan lain yang diangkat oleh pejabat politik untuk membantu pejabat politik.

Miftah Thoha mengemukakan para menteri yang membantu tugas Presiden merupakan Jabatan politik yang diangkat Presiden dalam sistem Presidensial. Jabatan politik dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum atau diangkat oleh pejabat yang dipilih atau disebut juga "*political appointees*" (hukumonline.com/diakses 23/11/2015). Hal tersebut senada dengan pendapat Azhari bahwa Jabatan politik diperoleh melalui pemilihan umum atau jabatan yang diberikan oleh pejabat terpilih melalui pemilihan umum yang memiliki mandat yang diperoleh berdasarkan mekanisme politik (Azhari, 2011 : 44).

2. Etika

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos* yang berarti kebiasaan atau watak. Robert C. Solomon mengartikan etika dalam dua hal, *pertama*; nilai-nilai yang dianut oleh manusia beserta pembenarannya dan *kedua*; etika sebagai nilai-nilai hidup dan hukum-hukum yang mengatur tingkah laku manusia. William K. Frankena mengemukakan etika (*ethics*) berkenaan dengan moralitas beserta persoalan-persoalan dan pembenaran-pembenarannya. Moralitas merupakan instrument kemasyarakatan sebagai penuntun tindakan (*action guide*) untuk segala pola tingkah laku yang disebut bermoral (Komorotomo, 2014 : 7-8).

Konsepsi etika yang digambarkan para ahli diatas menunjukkan bahwa etika menjadi tolak ukur dalam tatanan kehidupan sosial. Dengan tatanan etika memungkinkan masyarakat dapat memenuhi kepentingan individu tanpa menimbulkan kerugian bagi kepentingan

umum. Melalui penerapan etika, masyarakat dapat menilai baik dan buruk terhadap jalannya tatanan sosial dan politik dalam rangka memenuhi kepentingan bersama. Jimly Asshiddiqie (2011 : 299) berasumsi bahwa jika etika ditegakkan dan berfungsi baik, maka hukum dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. karena dalam Negara hukum kita terikat dengan *code of law* yaitu hukum Negara tetapi pada saat yang sama kita juga terikat dengan *code of conduct* yaitu pedoman yang harus ditaati setiap orang.

Untuk implemtasi penyelenggaraan Negara yang berlandaskan nilai etika, telah disebutkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa, ditujukan pada etika politik dan etika pemerintahan. Etika politik menuntut agar kekuasaan dijalankan berdasarkan asas legalitas, demokrasi serta prinsip moral. Etika politik harus direalisasikan oleh setiap individu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan etika pemerintahan mengamanatkan agar pejabat memiliki rasa kepedulian yang tinggi dalam pelayanan publik. Etika pemerintahan bertujuan untuk menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif, tanggap atas aspirasi rakyat, menghargai perbedaan serta kesediaan menerima pendapat yang lebih benar.

3. Demokrasi Konstitusional

Prinsip demokrasi dalam perjalanannya semakin berkembang dan bervariasi sebagai suatu konsep yang diterima oleh berbagai Negara bangsa. Terdapat beberapa konsep demokrasi yang oleh Miriam Budiardjo dibedakan menjadi demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat,

demokrasi soviet, demokrasi nasional dan sebagainya (Budiardjo, 2008 : 105).

Demokrasi juga dapat dipahami melalui dua pemahaman, yakni pemahaman secara normatif dan empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan suatu yang secara idiil hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh Negara yang diterjemahkan dalam suatu Konstitusi. Sedangkan pemahaman demokrasi secara empirik menunjukkan demokrasi dalam perwujudan kehidupan politik praktis. Pemahaman secara empirik ini, memberikan gambaran bagaimana suatu sistem politik dalam memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam pemerintahan. (Gaffar, 2006 : 3-5).

Munir Fuady mengemukakan demokrasi dalam dua model, demokrasi transformatif dan transaksional. Demokrasi transformatif menggambarkan dimana rakyat memilih pemimpin melalui suatu pemilihan dengan harapan terpilih pemimpin yang baik dan profesional dalam menjalankan tugas, sedangkan demokrasi transaksional, rakyat memilih tetapi kemudian kemudian orang-orang terpilih atau partai terpilih menjalankan program dengan koalisi atau transaksional dengan partai politik atau orang-orang politik (Fuady, 2010 : 42).

Pada prinsipnya, penyelenggaraan Negara harus berpedoman pada dasar Negara atau Konstitusi Negara. Konstitusi merupakan hukum dasar tertulis tertinggi dalam suatu Negara. Sehingga konstitusi menjadi sumber hukum bagi semua tindakan maupun aturan dalam bernegara. (Hamdi, 2014 : 10). Dalam konteks demokrasi, baik normatif maupun empirik maka Konstitusi tetap menjadi landasan dasar dalam pelaksanaan prinsip demokrasi. Dengan demikian, demokrasi yang demikian merupakan demokrasi konstitusional.

Dalam demokrasi konstitusional, penyelenggaraan Negara yang demokratis adalah kekuasaan pemerintah yang dibatasi oleh Konstitusi atau pemerintahan berdasarkan Konstitusi. (Budiardjo, 2008 : 107). Oleh karena itu, Konstitusi menjadi dasar dalam pelaksanaan demokrasi. Sekalipun demokrasi memberikan ruang bagi seluruh masyarakat untuk melakukan tindakan, tetapi dibatasi oleh Konstitusi.

Dalam praktiknya, pengaturan dalam Konstitusi atau dasar Negara cenderung tidak spesifik. Oleh karenanya, pengaturan lebih lanjut diatur melalui perundang-undangan secara hierarki berada dibawah Konstitusi. Herman Finer memberikan pandangan bahwa suatu undang-undang adalah suatu standar yang dibuat sebagai suatu perintah yang ditujukan kepada pejabat dan masyarakat, yang berarti bahwa undang-undang menjadi kepastian dan persyaratan yang harus dipatuhi serta undang-undang ada untuk memberikan kemanfaatan. (dalam Hamdi, 2014 : 11).

Konstitusi menjadi hukum tertinggi yang menjadi landasan hukum Negara dan cita-cita Negara yang dilaksanakan secara demokratis. Firdaus menggambarkan dalam demokrasi konstitusional, Konstitusi merupakan sumber dan landasan yang menentukan batas-batas legitimasi dan validitas dari kekuasaan (2012 : 84).

D. KERANGKA HUKUM

Dalam prinsip demokrasi konstitusional dikemukakan bahwa sistem pemerintahan demokratis yang dibatasi oleh Konstitusi. Dalam Konstitusi penjabaran lebih lanjut dilaksanakan oleh undang-undang yang berada dibawah landasan Konstitusi. Seperti yang dikemukakan oleh Finer bahwa undang-undang adalah standar yang harus dipatuhi oleh pejabat maupun rakyatnya. Dalam pembahasan kerangka hukum ini, penulis memberikan beberapa acuan terkait

rangkap Jabatan, dimana secara konstitusional melalui perundang-undangan terdapat aturan yang dapat menjadi acuan bagi para pemangku Jabatan. Dalam Konstitusi atau undang-undang dasar 1945 tidak ada larangan bagi setiap orang untuk masuk dalam pemerintahan. Dalam Pasal 28C Ayat (2) "setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan Negara." Dan Pasal 28D Ayat (3) "setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan." Dengan demikian, Negara memberikan jaminan kebebasan bagi rakyat dalam prinsip demokrasi konstitusional. Dimana kebebasan tersebut tetap harus tunduk pada aturan-aturan dan pedoman yang dituangkan dalam Konstitusi.

Oleh karena itu, dalam Pasal 28J Ayat (2) UUD disebutkan "dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis." Dalam prinsip demokrasi konstitusional, pemangku Jabatan publik haruslah bijak dan profesional, memiliki integritas dalam menjalankan tugas dan kewenangan. Oleh karena itu, rangkap Jabatan tidak sesuai dalam sudut pandang etika penyelenggaraan Negara.

Dalam Undang-Undang No.19 Tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden, pasal 12 Ayat (1) bahwa Anggota Dewan Pertimbangan Presiden tidak boleh merangkap Jabatan sebagai : a) pejabat Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan; b) pejabat struktural

pada instansi pemerintah; c) pejabat lain; d) pemimpin partai politik, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pimpinan yayasan, pimpinan badan usaha milik Negara atau badan usaha milik swasta, pimpinan organisasi profesi, dan pejabat struktural pada perguruan tinggi baik negeri maupun swasta.

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, Pasal 23 "menteri dilarang merangkap Jabatan sebagai; a) pejabat Negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; b) komisaris atau direksi pada perusahaan Negara atau perusahaan swasta; atau c) pimpinan organisasi yang dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan belanja daerah.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dalam Pasal 51 Ayat (1) Huruf m: "bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan Negara."

Dalam Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural disebutkan dalam Pasal 8 bahwa "pegawai negeri sipil yang memiliki Jabatan struktural tidak dapat menduduki Jabatan rangkap, baik dengan Jabatan struktural maupun Jabatan fungsional." Pengecualian dalam rangkap Jabatan publik dalam birokrasi dituangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap, Pasal 2 ayat (1) pegawai negeri sipil dilarang menduduki Jabatan rangkap. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) dijelaskan ketentuan pada ayat (1)

dikecualikan pada Jabatan jaksa, peneliti dan perancang undang-undang yang ditetapkan melalui keputusan Presiden.

E. PEMBAHASAN

Penyelenggaraan Negara dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi Negara yang telah diatur dalam Konstitusi bergantung pada alat-alat kelengkapan Negara serta penyelenggara Negara dalam Jabatan birokrasi maupun dipilih oleh rakyat dalam Jabatan politik. Setiap penyelenggara negara harus mengatur dan mengelola secara profesional setiap Jabatan demi tercapainya tujuan Negara. Pada pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan Negara kepada pemangku Jabatan, haruslah dilaksanakan dengan sikap profesionalisme dan penuh pertanggungjawaban.

Reformasi dalam sistem pemerintahan Indonesia yang hampir dua dasawarsa lamanya, seharusnya menjadikan penyelenggaraan negara semakin maju dan profesional. Reformasi dalam rangka penyelenggaraan Negara yang bersih, efektif serta profesional ditandai dengan penghapusan dwifungsi ABRI melalui TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2000 dan TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000. Hal tersebut menggambarkan bahwa melaksanakan dua fungsi dalam waktu yang bersamaan tidak efektif, sekalipun pemangku Jabatan dapat memisahkan peran dalam Jabatan masing-masing.

Rangkap Jabatan dalam penyelenggaraan Negara memungkinkan monopoli penggunaan kekuasaan. Hal tersebut dapat berakibat terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan tugas dan kewenangan. Kekuasaan dalam konsep yang disebutkan oleh Jack H. Nagel dibedakan menjadi *scope of power* dan *domain of power*. Kekuasaan dalam konsep *scope of power*

menunjuk pada segala sesuatu yang menjadi objek dari kekuasaan. Sedangkan *domain of power* menunjuk pada segala sesuatu yang menjadi subjek yang kena kekuasaan (Budiardjo, 2008 : 62). Bila rangkap Jabatan dalam pemerintahan terjadi dalam dua wilayah atau memiliki dua kekuasaan yang berbeda, sangatlah tidak etis maupun profesional. Karena seperti yang digambarkan oleh Jack H. Nagel bahwa setiap kekuasaan memiliki dua konsep yang masing-masing menunjukkan bidang kekuasaannya. Kekuasaan pejabat amatlah menentukan, Miftah Thoha menerangkan pemangku Jabatan (pejabat) dapat menentukan segala urusan yang berhubungan dengan jabatannya (2011 : 2).

Bila merujuk pada prinsip demokrasi konstitusional, dimana Konstitusi menjadi landasan dasar dalam bertindak sebagai pembatas demokrasi, tidak ada ketentuan mengenai rangkap Jabatan publik. Akan tetapi secara umum, seperti dituangkan dalam Pasal 28J UUD 1945 bahwa ada pertimbangan moral yang harus dipenuhi oleh setiap pemangku Jabatan publik.

Rangkap Jabatan publik dikaitkan dengan etika penyelenggaraan Negara sangat tidak sejalan dengan cita-cita Negara dimana dalam ketentuan TAP MPR RI No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa dimana tujuan penyelenggaraan Negara yang berdasar pada etika adalah yang mampu menciptakan suasana harmonis antarpelaku dan antarkelompok sosial politik yang terlepas dari kepentingan pribadi maupun kelompok demi terpenuhinya kepentingan publik. Kepentingan publik harus menjadi tujuan dari penyelenggaraan Negara, sehingga moral atau etika harus menjadi faktor penentu bagi pejabat publik selain aturan hukum positif. Dalam rangkap Jabatan, terlepas dari konteks etika moral akan memunculkan konflik kepentingan

yang dapat menjadi penyebab penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik. Rangkap Jabatan publik dalam Jabatan birokrasi maupun Jabatan politik sangat mungkin terjadi benturan kepentingan (*potential conflict of interest*), yaitu konflik yang belum terjadi tetapi sangat potensial akan terjadi.

Rangkap Jabatan dalam Jabatan birokrasi (Azhari, 2011 : 44) dimana Jabatan diperoleh berdasarkan jenjang karir dan pengalaman kerja serta hanya diperuntukan bagi mereka yang berkarir sebagai anggota birokrasi dan bukan Jabatan yang diperoleh melalui proses politik. Secara legitimasi hukum (*rule of law*) bagi birokrat telah ada aturan yang mengikat mereka sehingga tidak dimungkinkan pejabat publik dilingkungan birokrasi merangkap Jabatan. Hal tersebut didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 dalam Pasal 8 bahwa "pegawai negeri sipil yang memiliki Jabatan struktural tidak dapat menduduki Jabatan rangkap, baik dengan Jabatan struktural maupun Jabatan fungsional. Dikecualikan dalam beberapa Jabatan yang memiliki fungsi yang sama yang diatur dalam peraturan perundangan yang lain.

Dari sudut etika pemerintahan, larangan menjabat Jabatan rangkap dilingkungan birokrasi dilaksanakan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan kedisiplinan dan etos kerja serta tanggungjawab secara profesional. Oleh karena itu, pejabat birokrasi dilarang memiliki Jabatan rangkap dan secara aturan hukum sangat jelas melalui PP No.100/2000 maupun PP No.47/2005 bahwa pegawai negeri sipil dilarang memiliki Jabatan rangkap.

Aturan mengenai larangan terhadap Jabatan rangkap dalam Jabatan birokrasi, tidak secara khusus diuraikan dalam Konstitusi. Akan tetapi seperti dijelaskan Herman Finer bahwa peraturan perundang-

undangan merupakan suatu standar yang dibuat sebagai suatu perintah yang ditujukan kepada pejabat dan masyarakat, yang berarti bahwa undang-undang menjadi kepastian dan persyaratan yang harus dipatuhi.

Rangkap Jabatan publik tidak hanya dalam Jabatan birokrasi, tetapi dalam Jabatan politik dimana Jabatan politik merupakan Jabatan yang diperoleh melalui mekanisme politik (Azhari, 2011 : 52). Mekanisme pengisian Jabatan politik telah diatur dalam Konstitusi, melalui pemilihan umum seperti pemilihan eksekutif Presiden dan Wakil Presiden, Pemilihan Kepala Daerah maupun pemilihan legislatif Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pengisian Jabatan politik di Indonesia telah diatur dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yang dalam praktiknya dilaksanakan oleh undang-undang. Ketentuan tentang pengisian Jabatan politik merupakan salah satu prinsip demokrasi konstitusional, melalui sistem pemilihan umum dalam UUD Pasal 22E Ayat (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam praktik pengisian Jabatan politik, memungkinkan terjadinya Jabatan rangkap dalam Jabatan politik, baik dalam wilayah eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar tidak secara eksplisit melarang rangkap Jabatan, karena adanya jaminan setiap orang memiliki hak untuk memilih dan dipilih yang merupakan cita demokrasi. Selain itu, Jabatan politik selain melalui pemilihan umum, Jabatan juga dapat diberikan oleh pejabat yang dipilih atau disebut juga "*political appointees*".

Jabatan politik dalam wilayah eksekutif, seperti Presiden dan wakil Presiden, menteri-menteri serta Jabatan-Jabatan Negara dalam Konstitusi tidak diatur terkait rangkap Jabatan. Pengisian Jabatan Presiden dan wakil Presiden, bahkan dalam ketentuan Konstitusi harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dalam Pasal 6A Ayat (2). Secara umum, maka Presiden dan wakil Presiden merupakan orang-orang partai politik dan memiliki Jabatan dalam partai politik. Kenyataan yang diperoleh adalah calon-calon yang diusung dalam pemilihan Presiden dan wakil Presiden merupakan pemangku Jabatan di partai politik, Megawati Soekarno Putri (PDIP), Prabowo Subianto (Gerindra), Susilo Bambang Yudohyono (Demokrat), Aburizal Bakrie (Golkar), Hatta Rajasa (PAN) dan juga Joko Widodo (sebagai Kader PDIP). Demokrasi tidak melarang siapapun, karena setiap orang memiliki kebebasan dan berhak untuk bergabung dalam pemerintahan.

Konstitusi sebagai landasan dasar Negara secara tidak langsung memberikan ruang terjadinya praktik rangkap Jabatan politik. Dalam demokrasi secara normatif, dimana tidak ada ketentuan yang melarang dan mekanisme merupakan kehendak Negara tidak perlu dipermasalahkan. Dalam ketentuan Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Pasal 6 Ayat (1) hanya melarang bila memiliki Jabatan publik lain (Jabatan Negara). Sehingga rangkap Jabatan politik, baik sebagai Presiden dan merangkap sebagai ketua partai politik tidak diatur secara khusus dengan dalih para pemangku Jabatan dapat membagi dan memisahkan mana kepentingan publik dan kepentingan kelompok.

Sekalipun tidak ada undang-undang tentang rangkap Jabatan Presiden, secara etika dan moral bisa berpedoman pada

Undang-Undang 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden, bahwa anggota Dewan Pertimbangan Presiden dilarang merangkap Jabatan sebagai pejabat Negara lain, pejabat struktural di pemerintahan, pemimpin partai politik. Dewan pertimbangan Presiden yang memiliki *domain of power* lebih kecil dari Jabatan Presiden dilarang merangkap Jabatan. Hal tersebut dapat dijadikan acuan atau pedoman dalam nilai-nilai etika dan moral. Sehingga Presiden yang memiliki kekuasaan lebih besar tidak menduduki Jabatan rangkap.

Jabatan politik karena hasil penunjukan oleh pejabat politik "*political appointees*", juga sangat rawan terjadinya rangkap Jabatan. Miftah Thoha dan Wibawa, Jabatan politik yang ditunjuk oleh pemimpin politik terpilih seperti menteri, sekretaris politik dan Jabatan lain yang diangkat oleh pejabat politik untuk membantu pejabat politik merupakan Jabatan politik. Dalam undang-undang dasar Pasal 17 Ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara dan Ayat (2) menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam Jabatan menteri yang merupakan salah satu Jabatan politik karena diangkat oleh pemimpin politik terdapat regulasi yang mengatur tentang larangan Jabatan dalam Undang-Undang 39 Tahun 2008 Pasal 23 bahwa menteri dilarang merangkap Jabatan, baik sebagai pejabat Negara lain, komisaris atau direksi suatu perusahaan dan pimpinan organisasi yang dibiayai oleh Negara.

Ditinjau dari Etika politik dan pemerintahan dimana diamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur bila melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan Negara. Rangkap Jabatan politik sangat bertentangan dengan

nilai-nilai moral. Setiap Jabatan memiliki kekuasaan, baik *scope of power* dan *domain of power* yang memungkinkan terjadi *conflict of interest* dalam penggunaan kekuasaan jabatannya.

Diluar substansi kekuasaan yang dimiliki oleh pejabat, Saldi Isra mengatakan pejabat partai politik di eksekutif membuat fungsi pengawasan oleh legislatif menjadi tidak efektif (kompas.com 30/03/2016). Karena yang diawasi adalah Ketua Partai Politik yang juga pengusung anggota legislatif tersebut. Sehingga konflik kepentingan antara fungsi pengawasan oleh parlemen terhadap pemerintahan melemah. Bahkan merujuk pada pendapat Munir Fuady terkait demokrasi transaksional, pemilihan kepala eksekutif ditentukan oleh partai politik atau koalisi partai pemenang pemilu, sehingga *check and balance* sulit terlaksana.

Selain perangkapan Jabatan di lingkungan eksekutif, rangkap Jabatan di wilayah legislatif sangat dimungkinkan. Ketentuan untuk menjadi pejabat legislatif secara konstitusional diusulkan oleh partai politik. Secara umum, setiap orang berhak menjadi anggota legislatif selama menjadi anggota dan dicalonkan oleh partai politik. Oleh karena itu, partai politik memiliki kekuasaan dalam legislatif. Dalam pengisian Jabatan politik di legislatif tidak ada ketentuan yang melarang rangkap Jabatan yang memungkinkan terjadinya *potential conflict of interest*.

Dalam prinsip penyelenggaraan Negara, nilai-nilai moral harus dijadikan pedoman bagi pemangku Jabatan. Etika mengajarkan nilai bagi setiap pejabat dan elit politik untuk bersikap jujur, amanah, sportif, siap melayani, berjiwa besar, memiliki keteladanan, rendah hati, dan siap untuk mundur dari jabatan publik apabila terbukti melakukan kesalahan dan secara moral kebijakannya bertentangan

dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Dalam konteks rangkap Jabatan publik dalam wilayah legislatif, ketentuan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya melarang merangkap Jabatan sebagai pejabat Negara lain, direksi atau komisaris atau pengawas pada badan usaha Negara dan badan lain yang dibiayai oleh Negara (Pasal 51 UU.8/2012). Dengan ketentuan tersebut, maka setiap anggota legislatif tidak diperkenankan menduduki Jabatan lainnya. Seperti halnya Menteri yang merupakan ranah eksekutif kemudian merangkap Jabatan sebagai anggota legislatif, jelas sangat bertentangan dengan ketentuan undang-undang. Selain itu, akan terjadi benturan tugas dan fungsi, seperti yang dikemukakan Jack H. Nagel baik *scope of power* maupun *domain of power*. Begitu pun pendapat Saldi Isra tentang pengawasan eksekutif oleh legislatif, dengan kata lain bagaimana mungkin fungsi pengawasan dilaksanakan, sedangkan yang diawasi memiliki kekuasaan mengawasi.

Menyikapi Jabatan rangkap yang dilakukan oleh penyelenggara Negara dalam jabatan politik dalam prinsip demokrasi konstitusional, etika hendaknya dijadikan pedoman sebagai penyelenggaraan Negara dalam membangun dan menerapkan *good governance*. Seperti yang dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa landasan hukum dan etika (*code of law* dan *code of conduct*) harus berjalan beriringan secara fungsional (2011 : 299).

Praktik rangkap Jabatan tidak menunjukkan penyelenggaraan Negara berdasarkan nilai-nilai etika dan moral. Rangkap Jabatan dapat menimbulkan konflik kepentingan dari Jabatan masing-masing yang dipegang, dalam Jabatan

publik ada kepentingan Negara dan kepentingan masyarakat dan Jabatan (partai) politiknya merumuskan kepentingan kelompok atau golongannya. Demokrasi memberikan kebebasan untuk berserikat, menyampaikan pendapat serta memberikan tempat untuk membangun pemerintahan yang dibatasi oleh Konstitusi, sehingga disebut demokrasi konstitusional.

Oleh karena itu, praktik rangkap Jabatan harus dihilangkan dalam penyelenggaraan Negara. Bila merujuk pada pendapat Jimly dalam *code of conduct*, bahwa etika harus dijadikan pedoman penyelenggaraan Negara. Nilai-nilai etika dan moral harus dijadikan aturan yang dituangkan dalam undang-undang. Etika saat ini hanya dijadikan pedoman, bukan dasar hukum yang mengikat¹. Sehingga dalam prinsip demokrasi konstitusional, dimana Konstitusi merupakan sumber dan landasan yang menentukan batas-batas legitimasi dan validitas (Firdaus, 2012 : 84), maka nilai-nilai etika tidak memiliki kekuasaan terkait praktik rangkap Jabatan.

Dalam hal penegakkan etika, permasalahan yang berkenaan dengan perilaku pejabat diselesaikan dalam internal kelembagaan. Hal tersebut menunjukkan nilai etika hanya digunakan manakala terjadi perilaku yang menyimpang dari pejabat publik. Dalam masalah etika penyelenggara Negara, harusnya Negara melaksanakan tindakan pencegahan pelanggaran etika bukan penyelesaian.

Legitimasi nilai etika dalam bentuk aturan hukum sangatlah penting, *code of conduct* dan *code of law* harus berjalan beriringan dalam prinsip demokrasi konstitusional (*rule of law*). Sehingga untuk menghindari rangkap Jabatan, nilai etika harus dijadikan payung hukum (*code*

¹ Lihat Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

of law) yang jelas dan konkrit dalam bentuk kepastian hukum. Artinya aturan hukum terkait rangkap Jabatan harus mengikat dan memaksa bukan sekedar acuan dan pedoman. Sehingga demokrasi konstitusional, tidak membenarkan adanya rangkap Jabatan dalam Jabatan politik yang memungkinkan terjadinya *conflict of interest* dalam pelaksanaan jabatannya. Karena tujuan Negara adalah menyelenggarakan kepentingan umum dan pelayanan umum, sehingga setiap Jabatan dalam pemerintah tidak dicampur adukan dengan kepentingan pribadi atau kelompok.

F. KESIMPULAN

Setiap pejabat publik memiliki hak dan kewajiban yang melekat kepada setiap Jabatan. Mereka memiliki kekuasaan dan kewenangan atas jabatannya tersebut. Oleh karena itu, sangat tidak etis, Jabatan publik yang diemban oleh setiap orang disaat yang sama juga memiliki Jabatan yang lainnya. Oleh karena setiap Jabatan memiliki kekuasaan, baik *scope of power* maupun *domain of power* yang dapat menjadikan Jabatan tersebut berfungsi, seharusnya Jabatan publik dalam Jabatan politik tidak seharusnya dijabat oleh orang yang memiliki Jabatan politik (dalam partai politik). Kekuasaan dari Jabatan dapat memunculkan konflik kepentingan (*conflict of interest*).

Prilaku rangkap Jabatan publik dalam Jabatan politik, sangat bertentangan dengan nilai-nilai moral dan etika. Dimana nilai-nilai etika, oleh Jimly Asshiddiqie harus dijadikan landasan dasar sehingga landasan hukum tidak terlalu disibukkan dengan prilaku penyelenggara Negara. *Code of conduct* dan *code of law* harus berjalan beriringan untuk menciptakan penyelenggaraan Negara sesuai prinsip *good governance*. Dalam prinsip demokrasi konstitusional, bahwa dasar utama adalah segala sesuatu yang diatur konstitusi yang

merupakan landasan bertindak didalam praktik penyelenggaraan Negara.

Ketentuan-ketentuan mengenai rangkap Jabatan publik dalam penyelenggaraan Negara khususnya Jabatan politik seharusnya merujuk pada ketentuan yang mengikat seperti dalam Jabatan birokrasi. Sehingga nilai etika dan hukum berjalan beriringan, setiap orang yang hendak memegang Jabatan akan tunduk pada aturan hukum tersebut. Nilai-nilai etika harus menjadi aturan yang berlaku secara universal baik etika sosial, etika politik maupun etika pemerintahan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip *good governance*.

Pada akhirnya, nilai-nilai etika harus dituangkan dalam rumusan konstitusional sehingga nilai-nilai etika menjadi landasan dasar dalam penyelenggaraan Negara yang berasaskan prinsip demokrasi konstitusional. Dengan demikian, praktik rangkap Jabatan politik secara konstitusional tidak dibenarkan karena bertentangan dengan nilai etika dan juga hukum. Rumusan etika dalam suatu kepastian hukum dapat memaksa setiap orang yang masuk dalam pemerintahan tunduk pada aturan, sehingga penyelenggaraan Negara dapat berjalan efektif dan efisien tanpa ada kekhawatiran terjadinya konflik kepentingan.

G. Daftar Pustaka

1. Buku

- Alrasid, Harun. 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta :Pustaka Utama Grafiti.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan ke-2. Jakarta :Sinar Grafika.
- Azhari. 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia. Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik Terhadap Pejabat Birokrasi Di Indonesia dan*

Malaysia. Cet. Ke-1. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*. Cet. Ke-2. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Fuady, Munir. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Cetakan Pertama. Bandung : Refika Aditama.

Gaffar, Afan. 2006. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Cet. Ke-VI. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik. Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Cet. Ke-1. Bogor : Ghalia Indonesia.

Kumorotomo, Wahyudi. 2014. *Etika Administrasi Negara*. Edisi 1. Jakarta : Rajawali Pers.

Manan, Bagir. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Cet. Ke-2. Yogyakarta : FH UII Press.

Thoaha, Miftah. 2011. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cet. Ke-8. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

2. Undang-Undang/Dokumen

Undang-Undang Dasar 1945.

TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia Dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

TAP MPR RI Nomor VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

TAP MPR RI Nomor VI/MPR/2001 Tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Undang-Undang No.19 Tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap.

3. Disertasi/Tesis/Skripsi/Jurnal

Abbas, Muhammad Farhat. Disertasi. 2013. *Pengisian Jabatan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Ditinjau Dari Prinsip Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum. Fakultas Hukum. Universitas Padjajaran : Bandung.

Firdaus. Disertasi. 2012. *Implikasi Sistem Kepartaian Dalam Stabilitas Pemerintahan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum. Fakultas Hukum. Universitas Padjajaran : Bandung.

4. Website/Internet

<http://bola.kompas.com/read/2012/09/10/01574152/memutus.dilema.rangkap.jabatan/diakses.30/03/2016>

<http://hukumonline.com/berita/baca/Jabatan-wamen-bukan-hal-baru/diakses.23/11/2015>