

PRAKTEK RANGKAP JABATAN DI PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN BOLAANG MONGGONDOW UTARA

“Position Capability Practices In Local Government Kabupaten Bolaang Monggondow Utara”

Zulkifli Kohongia¹
Nuvazria Achir²

¹Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo : Email: kiflikohongia@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo Email: ulfa@ung.ac.id

Abstrak

Tujuan penelitian yang hendak dicapai pada penyusunan penelitian ini adalah menganalisis tentang kedudukan hukum terhadap kepala BapelitBang yang merangkap jabatan sebagai PJS sekda dan PLH Bupati, dan menganalisis tentang penyebab terjadinya rangkap jabatan di pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penyusunan penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian normatif yang di dukung dengan adanya data lapangan. Adapun pendekatan yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*); dan pendekatan kasus (*case approach*). Hasil Penelitian ini menunjukkan Bahwa kedudukan hukum terhadap kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) yang merangkap jabatan sebagai pelaksana jabatan sementara sekretaris daerah dan pelaksana sehari-hari Bupati, secara kewenangan terbagi dalam dua fungsi pemerintahan, yakni dalam konteks penjabat Sekda, maka kualifikasi hukumnya telah terpenuhi secara normatif, akan tetapi pada konteks pelaksana sehari-hari Bupati, maka kedudukan hukumnya di dasarkan pada penggunaan mekanisme diskresi pemerintahan. Bahwa Penyebab Terjadinya Rangkap Jabatan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, dalam hal ini adalah rangkap jabatan Kepala Bapelitbang yang merangkap jabatan sebagai Pjs sekretaris daerah dan pelaksana sehari-hari Bupati. Jika menelusuri proses terjadinya, hal ini bermula dari adanya surat nomor 100/6033/Sekr-Ro. Pemhumas Gubernur Provinsi Sulawesi Utara perihal penunjukan pelaksanaan tugas sehari hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, dimana, Sekda definitif Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ditunjuk sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati. Selain itu juga rangkap jabatan terjadi di Dinas Pendidikan, Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan Dinas Pariwisata Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Kata Kunci: *Kedudukan Hukum; Rangkap Jabatan; Pemerintahan Daerah.*

Abstract

The aim of the research to be achieved in the preparation of this study is to analyze the legal position of the head of BapelitBang who concurrently holds the position of Regional Secretary PJS and PLH of the Regent, and analyzes the reasons for the occurrence of concurrent positions in the regional government of North Bolaang Mongondow Regency. This type of research used by researchers in the preparation of this study is to use a type of normative research that is supported by the presence of field data. The approach used in compiling this research is the Legislative Approach (Statue Approach); and the case approach. The results of this study indicate that the legal position of the head of the Regional Planning, Research and Development Agency (Bapelitbang) who concurrently holds the position of temporary secretary of the regional secretary and the daily executor of the Regent, has the authority to be divided into two government functions, namely in the context of the acting Secretary, then the legal qualifications have been met normatively, but in the context of the Regent's daily implementation, his legal position is based on the use of the government discretion mechanism. Whereas the Occupation of Multiple Positions in the Regional Government of North Bolaang Mongondow Regency, in this case is the concurrent

position of the Head of Bapelitbang who concurrently holds the position of Regional Secretary and Acting Daily Regent. If you trace the process, this starts from the letter number 100/6033 / Sekr-Ro. The North Sulawesi Provincial Governor's Head about the appointment of the day-to-day tasks of the North Bolaang Mongondow District Regent, where, the definitive Regional Secretary of North Bolaang Mongondow Regency was appointed as the Implementer of the Regent's daily tasks. In addition, concurrent positions took place in the Education, Public Works and Public Housing Agency and the North Bolaang Mongondow District Tourism Office.

Keywords: Legal Position; Double job; Local government.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.¹

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Desentralisasi kewenangan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pertumbuhan

aspirasi dan kreatifitas, peningkatan peran serta masyarakat lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pengertian otonomi daerah dimaknai sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.

Secara umum ada tiga tujuan yang harus dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk menciptakan pemberdayaan daerah dan masyarakatnya. *Pertama*, menciptakan kondisi yang mendorong dan mendukung usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat tersebut. *Kedua*, mengembangkan perangkat pemerintahan yang menunjang tingkat partisipasi masyarakat hingga unit pelayanan terkecil. Kemudian tujuan yang *ketiga*, adalah mengembangkan sistem produksi untuk memenuhi tingkat swasembada di tingkat lokal.²

Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang luas untuk menyampaikan persepsinya masing-masing, sekaligus membuat strategi yang terencana untuk mencapai tujuan otonomi daerah.

¹ Penjelasan Umum Undang Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

² Krizya Hadinata. *Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Parepare*. Skripsi. FH Universitas

Hasanudin; Makasar. 2014. Hlm 3 di akses dari <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/11102/SKRIPSI%20LENGKAP-HTN-KRIZYA%20HADINATA.pdf?sequence=2>.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, desentralisasi harus dilihat sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas harus dilaksanakan secara integral dan terpadu sebagai subsistem pemerintahan negara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemampuan merespons secara cepat apa yang dibutuhkan warga adalah satu hal yang memang menjadi tugas pemimpin yang dipilih warganya. Namun tanpa kehati-hatian, "kebijakan kilat" bisa menjadi lawan bagi demokrasi. Konsekuensi pelaksanaan demokrasi lokal di daerah membuka terjadinya proses pergantian kepemimpinan daerah secara partisipatif dengan membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat secara luas terhadap pemerintahan yang berlangsung di daerah secara demokratis. Oleh karena pergantian kepemimpinan tidak selamanya berjalan dengan baik, maka dalam prakteknya kadang kala juga menimbulkan beberapa masalah yang menurut penulis penting untuk dikaji dan ditelaah secara mendalam dan komprehensif.

Dalam hal ini terjadi sebuah proses pergantian kepemimpinan daerah yang mana dalam kajian penulis melihat pada hal kewenangan, yakni dalam lingkup pemerintahan daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Hal yang terjadi adalah mengenai kekosongan jabatan Bupati dan juga sekda Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Sebagaimana yang terjadi, Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara maju dalam perhelatan demokrasi (Pilkada), pada saat pencalonannya tersebut, bupati Bolaang Mongondow Utara masi menjabat sebagai Bupati definitif. Oleh karna itu, sebagaimana ketentuan yang Terkait dengan aturan cuti kampanye kepala daerah incumbent dalam pilkada, secara spesifik diatur dalam Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang bunyi lengkapnya adalah bahwa mewajibkan kepala daerah

incumbent untuk cuti jika yang bersangkutan akan mencalonkan kembali pada daerah yang sama. Oleh karena Bupati maju dalam proses pemilihan, maka wakil bupati secara otomatis maju dalam menggantikan Bupati yang menjalani masa cuti. Ha ini terjadi karena apabila masalah kekosongan jabatan ini tidak segera diatasi, maka kemungkinan akan timbul masalah-masalah baru.

Namun pada saat setelah bupati definitif menjalankan masa cuti kampanyenya, maka Bupati kembali memimpin daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai bupati definitif. Kepemimpinan Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ternyata akan berakhir tanggal 5 September 2018 dan pelantikan bupati dengan masa abdi 2018-2023 baru akan dilaksanakan pada tanggal 25 September 2018. Dengan demikian, maka akan ada kekosongan masa jabatan selama 20 hari di posisi Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Oleh karena itu, untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, sangatlah dibutuhkan adanya pelaksana tugas Sehari-Hari untuk menjalankan fungsi Bupati tersebut. Pihak yang berwenang untuk memberikan tugas sebagai seorang pelaksana tugas sehari-hari yaitu Kementrian Dalam Negeri, maka perlu penjabaran yang jelas tentang fungsi dan kewenangan yang seharusnya dilakukan oleh pejabat pelaksana tugas sehari-hari. Pertimbangan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan dan kedaulatan negara, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor: 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Selama Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, menurut Permendagri ini, ditunjuk Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye. Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur. Permendagri

ini menyebutkan, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud kepada Menteri untuk mendapat persetujuan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Oleh karena itu, maka Gubernur Provinsi Sulawesi Utara melalui Surat Nomor 100/6033/Sekr-Ro. Pemhumas perihal penunjukan pelaksanaan tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, maka ditunjuk Sekda Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Berjalanya pemerintahan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara di bawah kepemimpinan sekda sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena pada saat Surat Keputusan Kementerian Dalam Negeri T.131.71/6953/OTDA ini dikeluarkan pada Tanggal 3 September 2018. Namun pada saat penunjukan sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai pelaksana harian bupati, sekretaris daerah menjalani masa cuti terhitung mulai Tanggal 10 Agustus 2018 sekda Kabupaten Bolaang Mogondow Utara harus menenuaikan kewajibannya sebagai seorang muslim untuk berangkat ibadah haji ke Mekkah. Ketentuan pengangkatan itu tertuang dalam surat Gubernur Sulawesi utara Nomor 800/4063/sekr-BKD, tanggal 13 juli 2018 mengenai persetujuan pengangkatan dan pelantikan pejabat sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara dimana mengangkat Drs. Leksi Talibo selaku kepala Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara menjadi Pelaksana Jabatan Sementara Sekretaris Daerah. Oleh karna itu, untuk mengisi kekosongan jabatan di sekda, maka diajukanlah nama kepala Bapelitbang

Kabupaten Bolaang mogondow Utara sebagai pengganti dalam hal menjalankan tugas Pemerintahan sebagai Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah.

Kedudukan kepala Bapelitbang, dalam pengangkatannya terlebih dahulu sebagai penjabat sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, maka secara otomatis pula merangkap jabatan sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara yang diemban oleh Sekretaris Daerah definitif.

Dari uraian tersebut, maka dapat dilihat terjadi rangkap jabatan dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, sehinga dapat menghambat kinerja pelaksana teknis yang dijalankan sehari-hari. Selain rangkap jabatan kerap memberikan dampak yang luas pada perubahan budaya kerja di dalam sistem birokrasi, dan juga berpotensi melahirkan konflik kepentingan yang mendorong terjadinya instabilitas pemerintahan.³

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, selanjutnya diformulasikan permasalahan yang menjadi fokus penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum kepala BapelitBang yang merangkap jabatan sebagai PJS Sekda dan PLH Bupati ?
2. Apa penyebab terjadinya rangkap jabatan di pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ?

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penyusunan penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian normatif yang di dukung dengan adanya data lapangan (empirik). Penelitian hukum normatif yang dimaksud yaitu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar,

³ May Lim Charity, Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal*

asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin serta yurisprudensi.⁴

Adapun pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun penelitian ini adalah, antara lain: Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*); dan pendekatan kasus (*case approach*).⁵

PEMBAHASAN

1. Kedudukan Hukum Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Yang Merangkap Jabatan Sebagai Penjabat Sekda Dan Pelaksana Sehari-hari Bupati.

Membahas dan mengulas seputar rangkap jabatan dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia memang selalu masih menjadi topik yang terus di perdebatkan secara mendalam, bukan hanya terbatas pada konteks kurang banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur persoalan rangkap jabatan, tetapi juga hal ini ada keterkaitan dengan masalah etika maupun moralitas dan budaya birokrasi di dalam proses berjalanya roda pemerintahan dalam suatu sistem. Persoalan rangkap jabatan ini, tidak jarang mengakibatkan proses yang kompromistis bahkan menimbulkan dampak yang sangat masif pada perubahan dimensi budaya kerja dalam sistem birokrasi. Rangkap jabatan bisa saja menyebabkan timbulnya *conflict of interest* yang akan memfasilitasi terjadinya tindak Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN).

Namun sebelum mengurai lebih lanjut mengenai rangkap jabatan, maka perlu untuk mengetahui apa yang dimaksudkan dengan jabatan itu. Pengertian jabatan sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor

43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 1 ayat (3) adalah "Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang esekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan"⁶

Penjelasan lanjutannya terdapat pada Pasal 1 Ayat (2), yakni: "pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Pasal 1 Ayat (3), yakni: "Pejabat yang berwajib adalah pejabat yang karena jabatan dan tugasnya berwenang melakukan tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku". Pasal 1 Ayat (4), yakni: "Pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang". Pasal 1 Ayat (5), yakni: "Jabatan negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya jabatan dan kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan". Pasal 1 Ayat (6), yakni: "Jabatan karir adalah jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki pegawai negeri sipil setelah memenuhi syarat yang ditentukan". Pasal 1 Ayat (7), yakni: "Jabatan organik adalah jabatan negeri yang menjadi tugas pokok pada suatu satuan organisasi pemerintah".⁷

Pada dasarnya hukum itu sebagai aturan tingka laku manusia oleh kekuasaan bisa dikatakan sah bukan hanya yang tertuang

⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, (yogyakarta : pustaka pelajar. 2010), hlm 34

⁵ Peter mahmaud marzuki. 2005. *Penelitian hukum (edisi revisi)*. Jakarta: Kencana prenatal media group., Hlm 133.

⁶ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

⁷ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

dalam bentuk keputusan dalam bentuk peraturan-peraturan hukum yang dirumuskan secara kongkrit, melainkan juga dalam implementasinya sesuai dengan alam kodrat hukum yang telah mewarnai kehidupan manusia. Dengan kalimat lain, dapat dikatakan bahwa hukum harus sesuai dengan falsafah bangsa yakni Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa⁸ dan sekaligus sebagai alat pengayom masyarakat.⁹ Untuk merealisasikan semua hal itu, tentu bukan masalah yang mudah. membutuhkan kesiapan yang sempurna dari seorang pemimpin sebagai kepala pemerintahan. Diperlukan suatu titik fokus dari seorang pemimpin untuk menjalankan semua tugas-tugas pemerintahan yang menyertai kewenangan yang lahir dari sistem itu. Jika dalam konteks kepemimpinan suatu sistem pemerintahan terjadi banyak rangkap jabatan, tentunya hal ini akan memberikan dampak yang tidak baik bagi berjalannya suatu roda pemerintahan.

Perkembangan dasar argumentasi atau pikiran perihal adanya larangan rangkap jabatan oleh pejabat pemerintah dengan jabatan yang lain dalam suatu sistem pemerintahan, terutama yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN). Peneliti menggunakan pertimbangan-pertimbangan hukum yang menjadi pondasi dan basis argumentasi, etika politik, serta dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan politik, baik dalam pengertian ilmu (*science*) maupun juga dalam pengertian praktis tata kelola pemerintahan yang bersih, transparan, efektif, dan efisien, serta bertanggungjawab (*good governance*).¹⁰

Pertama, menurut peneliti dalam pandangan ilmu politik dan pemerintahan. Jabatan publik mempunyai makna sebagai kewenangan yang harus digunakan dan atau

didedikasikan untuk kepentingan khalayak umum atau publik. Khalayak umum (publik) bersifat jamak menjadi suatu pondasi yang kuat bagi perilaku administrasi negara, dan sebagai sarana yang terdepan untuk mengawal eksistensi negara. Apabila nilai-nilai yang berkaitan dengan khalayak umum atau publik ini sudah mulai dikesampingkan dan juga mulai memunculkan kepentingan yang di dasarkan pada kehendak pribadi, maka sengketa dan perselisihan yang berlangsung di masyarakat, tidak dapat dihindari lagi. Maka dari itu, sangat terang menggambarkan, jika setiap langkah-langkah pejabat public yang dilakukan atas dasar pertimbangan kebijakan yang tepat, tentunya akan memperoleh penghargaan yang baik, apabila pejabat publik mengacu kepada kepentingan khalayak umum.

Kedua, menurut peneliti dalam pandangan etika politik. Etika pada umumnya adalah standar mengenai apa yang bisa dan tidak bisa dilakukan oleh seseorang dalam suatu tatanan kehidupan bermasyarakat. Tugas etika politik adalah subsider, membantu agar penyelesaian masalah-masalah ideologis dapat dituntaskan secara obyektif tanpa ada unsur memihak, artinya, berdasarkan pemikiran-pemikiran yang dapat dimengerti dan diberikan timbal balik oleh semua yang mamahami pokok permasalahan. Etika politik tidak dapat memberikan nasehat-nasehat bagi para politikus, akan tetapi, dapat memberikan batasan-batasan orientasi dan patokan-patokan normatif bagi mereka yang pada dasarnya mempunyai keinginan untuk menilai bobot tatanan dan kehidupan politik dengan barometer martabat manusia.

Ketiga, menurut peneliti, pembagian jabatan publik kepada pejabat-pejabat yang berlainan mengandung makna bahwa

⁸ Iriyanto Tiranda, et.al, "Konsep Ideal Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Pungutan Liar Berdasarkan Asas Peradilan", *Jurnal Jambura Law Review* Volume 1 Nomor 2 Juli 2019, hlm. 139

⁹ Bintang Regen Saragih, *Politik Hukum*, (Bandung : CV.Utomo, 2006), hlm.26

¹⁰ Robert J. Jackson, Doreen Jackson, *A Comparative Introduction to Political Science*, Prentic Hall, (Inc: New Jersey , 1997), hlm. 274-284

kewenangan atau otoritas tidak terpusat kepada satu orang (*demokrasi*), bahwa banyak orang mempunyai kemampuan untuk menjalankan wewenang itu (kompetensi), dan bahwa banyak orang yang dapat dipercaya untuk menjalankan wewenang itu secara bertanggungjawab (*kredibel*). Sebagaimana dalam pandangan umum yang telah kita ketahui dan telah menjadi dasar untuk memberikan standar pemerintahan yang baik, bahwa kekuasaan yang diberikan secara berlebihan cenderung di salah gunakan. Seperti dalil populer yang dikemukakan oleh Lord Acton yaitu, *power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pasti dipersalahgunakan), oleh karena, tidak ada kekuasaan yang dapat memberikan keseimbangan (*checks and balances*) dan Merriem mengemukakan, adalah benar, siapa saja yang memegang kekuasaan dan bagaimanapun baiknya dijalankan, kekuasaan untuk memaksakan kemauan orang lain. Sedangkan Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan.¹¹

Pemerintah terus diterpa baebagai macam kritikan-kritikan agar terus memperbaiki kualitas dan kuantitas pelaksanaan pemerintahan. Aspek regulasi, hubungan antar lembaga, kewenangan, kelembagaan, maupun sumber daya manusia aparatur pemegang jabatan tentunya akan terus mendapatkan sorotan dan masukan untuk dilakukan perbaikan demi perbaikan kearah yang lebih baik, baik di tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah. Sorotan atas tindakan-tindakan perbaikan kapasitas penyelenggara pemerintahan, tentu saja dapat berasal dari internal pemerintah yang termanifestasikan dari lembaga-lembaga yang mengawasi kinerja pemerintahan maupun Sorotan atau masukan yang datang

dari masyarakat, baik yang disampaikan secara langsung sesuai dengan mekanisme partisipasi dalam konteks demokrasi, maupun berupa masukan yang disampaikan secara tidak langsung melalui media seperti seminar, dialog, wokshop, maupun tulisan-tulisan opini yang dapat ditemui di berbagai media massa, baik cetak ataupun elektronik, kesemuanya tentu saja mengarah pada keinginan agar saran dan kritik membangun yang lahir dapat tersampaikan kepada pemerintah.

Perspektif peneliti melihat, bahwa salah satu aspek perbaikan dari sisi regulasi, masih menjadi penyumbang permasalahan terbesar dalam pelaksanaan pemerintahan. Persoalan implemantasi regulasi dalam mengelolah pemerintahan jika dilihat secara sepintas, ibarat seperti masalah yang mudah untuk laksanakan, berbekal asas hukum yang mengataan bahwa peraturan yang tinggi tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di bawahnya, ataupun peraturan yang lebih khusus dapat mengesampingkan aturan yang umum, dengan demikian, maka sepantasnya tidak akan muncul persoalan penerapan regulasi seperti tumpang tindih aturan yang akan berdampak pada timbulnya masalah antar pelaksana pemerintahan ataupun permasalahan yang terkait dengan perbedaaan pandangan dalam melihat sebuah ketentuan/substansi dari hadirnya sebuah peraturan perundangan yang tidak jarang berujung kepada timbulnya pandangan yang tidak sama dalam satu kasus yang sama, contoh konkritnya mengenai isu rangkap jabatan.

Persoalan rangkap jabatan tidak hanya menjadi masalah, permasalahan pada tingkat pusat, akan tetapi juga menjadi masalah juga pada tingkat daerah dengan motif ynag tentu saja berbeda antara satu dengan yang lainnya. persoalan rangkap jabatan kembali menghadirkan berbagai kontroversi sebagai akibat dari multi persepsi terhadap peraturan

¹¹ Ahmad dan Novendri M. Nggilu, Mekanisme Checks And Balances Dalam Suatu Demokrasi Merupakan Hal Yang Wajar, Bahkan Sangat Diperlukan, *Jurnal*

Konstitusi, Volume 16 Nomor 4 Desember 2019, hlm 798.

yang dikaitkan dengan rangkap jabatan. Pro dan kontra antar lembaga pemerintahan mewarnai praktek rangkap jabatan. Pihak yang kontra memberikan pandangan bahwa rangkap jabatan merupakan sesuatu hal yang salah dalam perspektif administrasi pemerintahan karena berpotensi menimbulkan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan tentu saja menyalahi prosedur hukum (terutama dikaitkan dengan undang-undang pelayanan publik). Sementara pihak yang setuju berpendapat bahwa rangkap jabatan merupakan fenomena yang tidak perlu dipersoalkan karena memang sudah ada peraturan yang cukup jelas mengaturnya. Selama peraturan tersebut belum dicabut atau dibatalkan, maka masih bisa diterapkan.

Sekarang, kita membahas mengenai kedudukan hukum Kepala Bapelitbang yang merangkap jabatan sebagai Penjabat sementara Sekretaris Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap pada pasal 2 telah memberikan penegasan bahwa:¹²

- 1) Pegawai Negeri Sipil dilarang menduduki jabatan rangkap.
- 2) Ketentuan pelarangan menduduki jabatan rangkap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan dalam jabatan:
 - a. Jaksa, merangkap jabatan struktural di lingkungan kejaksaan yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang penuntutan atau dapat diberi tugas penuntutan;
 - b. Peneliti, merangkap jabatan struktural di lingkungan

instansi pemerintah yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang penelitian; dan

- c. Perancang, merangkap jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang peraturan perundang-undangan.

- 3) Jabatan Struktural yang dirangkap oleh Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Berdasarkan pada ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap, jika kita melakukan klasifikasi terhadap jabatan yang sedang diduduki oleh Bapak Leksi Talibo, selaku kepala Bapelitbang yang membidangi perencanaan, dan penelitian, maka pada dasarnya klasifikasi kerja yang sedang dijabat oleh bapak Leksi Talibo sebelum diangkat sebagai Pelaksana jabatan sementara sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara telah memenuhi kriteria sebagaimana yang tertuang dalam pasal 2 ayat (2) huruf (c) yang memberikan penegasan bahwa pelarangan rangkap jabatan terhadap aparatur sipil negara dikecualikan bagi Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dan ditugaskan dalam jabatan sebagai "Perancang, merangkap jabatan struktural di lingkungan instansi pemerintah yang tugas pokoknya berkaitan erat dengan bidang peraturan perundang-undangan".

Akan tetapi, pada pasal 2 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap telah mengunci terkait dengan ketentuan bisa saja seorang

¹² Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap

Aparatur Sipil Negara merangkap jabatan dalam lingkungan pemerintahan asalkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku. Pada pasal 2 ayat (3) dikatakan bahwa "*Jabatan Struktural yang dirangkap oleh Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden*". Akan tetapi pada proses pengangkatan kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara tidak didasarkan pada keputusan Presiden melainkan pada keputusan Bupati setelah menerima persetujuan dari Gubernur.

Mengulas terkait dengan persyaratan pengangkatan pejabat sekretaris daerah sebagaimana yang tertuang pada Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah, tepatnya pada pasal 6, telah memberikan penegasan bahwa:

Calon penjabat sekretaris daerah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan:

- a. menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama eselon IIa untuk penjabat sekretaris daerah provinsi atau menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama eselon IIb untuk penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota;
- b. memiliki pangkat paling rendah pembina utama muda golongan IV/c untuk penjabat sekretaris daerah provinsi dan pangkat pembina tingkat I golongan IV/b untuk penjabat sekretaris daerah kabupaten/kota;
- c. berusia paling tinggi 1 (satu) tahun sebelum mencapai batas usia pensiun;
- d. mempunyai penilaian prestasi kerja paling kurang bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;

- e. memiliki rekam jejak jabatan, integritas, dan moralitas yang baik; dan
- f. tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang dan/atau berat.

Jika ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada pasal 6 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah di hubungkan dengan kriteria bapak Leksi Talibo sebagai kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, maka ketentuan ini telah memenuhi persyaratan bagi Bapak Leksi Talibo untuk dapat menjalankan tugas sebagai Penjabat Sekretaris Daerah. Mengani hal ini juga senada dengan apa yang dijelaskan oleh **Ibu Elianingsih Hadi, S.STP** selaku Kepala seksi Bidang Pengembangan Kompetensi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, mengatakan bahwa:

*Bapak Leksi Talibo memenuhi persyaratan dari sisi kepangkatan dan Golongan, dimana saat ini menduduki Golongan IV/c. selain itu juga, dari sisi capaian kinerja Kepala Bapelitbang dianggap bagus dan cukup mumpuni.*¹³

Namun, jika membaca secara detail terkait dengan pengangkatan kepala Bapelitbang Bapak Leksi Talibo, sebagai Pjs Sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, maka tentu saja harus diuraikan alasan hukum sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah mulai dari pasal 1 yang memberikan penjelasan terkait dengan alasan pengangkatan Pejabat Sekertaris Daerah bahwa:

Penjabat sekretaris daerah diangkat untuk melaksanakan tugas sekretaris

¹³ Wawancara bersama dengan Kepala seksi Bidang Pengembangan Kompetensi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan,

Ibu Elianingsih Hadi, S.STP. wawancara dilakukan pada 20 Oktober 2019.

daerah yang berhalangan melaksanakan tugas karena:¹⁴

- a. sekretaris daerah tidak bisa melaksanakan tugas; dan/atau
- b. terjadi kekosongan sekretaris daerah.

Kemudian penjelasan lanjutanya tertuang dalam pasal 2 ayat (1), (2), (3) yang telah memberikan penjelasan sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah bahwa:

1. Sekretaris daerah dinyatakan tidak bisa melaksanakan tugas karena:
 - a. mendapat penugasan yang berakibat sekretaris daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsinya paling singkat 15 (lima belas) hari kerja dan kurang dari 6 (enam) bulan; atau
 - b. menjalankan cuti selain cuti di luar tanggungan negara.
2. Sekretaris daerah dinyatakan tidak bisa melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terhitung sejak tanggal pelaksanaan penugasan dalam surat perintah tugas dari kepala daerah.
3. Sekretaris daerah dinyatakan tidak bisa melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terhitung sejak tanggal pelaksanaan cuti berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang.

Sebagaimana yang peneliti, kemukakan bahwa salah satu sebab adanya penunjukan bapak Leksi Talibo yang merupakan Kepala Bapelitbang diangkat sebagai Pjs sekda oleh Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara adalah karena sekda definitif tengah melaksanakan Ibadah Haji di Mekkah, Arab Saudi. Sehingga pada saat itu sekda definitif

tengah menjalani masa cuti di luar tanggungan negara sebagaimana yang telah di tuangkan dalam pasal 2 ayat (1) huruf (b). dengan demikian, maka pada saat yang sama bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagaimana ketentuan yang ditegaskan pada pasal 5 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah telah memberikan dasar hukum pengangkatan Penjabat sekretaris daerah, secara tegas dikatakan bahwa; *"Bupati/wali kota mengangkat penjabat sekretaris daerah kabupaten kota untuk melaksanakan tugas sekretaris daerah setelah mendapat persetujuan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat"*. Proses pengangkatan pejabat sekretaris daerah ini telah melalui mekanisme sebagaimana yang telah ditegaskan pada ketentuan Peraturan Presiden.

Dari beberapa dasar hukum mengenai pengangkatan kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai penjabat sekretaris daerah, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa proses maupun persyaratan sebagaimana yang dipersyaratkan di dalam pertauran perundang-undangan telah sesuai dengan mekanisme pengangkatan penjabat sekretaris daerah, yang dalam hal ini, mengangkat bapak Leksi Talibo sebagai kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara merangkap sebagai Pjs Sekda, Ketentuan pengangkatan itu tertuang dalam surat Gubernur Sulawesi utara Nomor 800/4063/sekr-BKD, tanggal 13 juli 2018 mengenai persetujuan pengangkatan dan pelantikan pejabat sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara dimana mengangkat Drs. Leksi Talibo selaku kepala Badan perencanaan penelitian dan

¹⁴ Lihat pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah

Kabupaten Bolaang Mongondow Utara menjadi Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah.

Sementara itu, Berdasarkan ketentuan sebagaimana yang dimaksudkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2018 Tentang Penjabat Sekretaris Daerah, merupakan suatu hal yang lumrah dan biasa, jika yang dimaksudkan adalah seseorang yang akan menggantikan Sekertaris Daerah yang definitif untuk sementara waktu, namun, masalah ataupun persoalan yang kemudian muncul dan mengemuka adalah terkait dengan posisi kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yakni Bapak Leksi Talibo, pada saat yang sama juga merangkap sebagai Pelaksana sehari-hari Bupati, hal di karenakan pada saat itu, Bupati definitif yang telah menjabat sebagai kapala pemerintahan, masa jabatannya akan berakhir pada tanggal 5 sebtambar 2018.

Pada saat surat keputusan Kementerian dalam negeri T.131.71/6953/OTDA ini dikeluarkan pada 3 september 2018 terlihat pengangkatan sekda difinitif sebagai pelaksana sehari-hari Bupati. Namun, pada saat penunjukan sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai pelaksana harian bupati, sekertaris daerah menjalani masa cuti terhitung mulai tanggal 13 juli 2018 sekda Kabupaten Bolaang mogondow Utara harus menenuaikan kewajibannya sebagai seorang muslim untuk berangkat ibadah haji ke Mekkah. Ketentuan pengangkatan itu tertuang dalam surat Gubernur Sulawesi utara Nomor 800/4063/sekr-BKD, tanggal 13 juli 2018 mengenai persetujuan pengangkatan dan pelantikan pejabat sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara dimana mengangkat Drs. Leksi Talibo selaku kepala Badan perencanaan penelitian dan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara menjadi Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah, sehingga pada saat yang sama Leksi

Talibo, secara otomatis juga menjabat sebagai pelaksana sehari-hari bupati.

Jika menelusuri aspek normatif yang menjadi landasan pengangkatan kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yakni bapak Leksi Talibo, maka tidak ada ketentuan sama sekali yang mengatur mengenai hal ini, dimana posisinya telah merangkap pada 3 jabatan sekaligus. Oleh karena itu, maka peneliti melakukan proses pengambilan data langsung ke lapangan dengan studi wawancara dengan beberapa stakeholder yang menurut peneliti mempunyai kapasitas dan kapabilitas untuk menjelaskan terkait dengan hal ini.

Sebagaimana wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Kepala Bagian Hukum Pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yakni bapak **Abdul Muis Suratinoyo, SH**, mengatakakan bahwa terkait dasar hukum pengangkatan kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang), sebagaimana peneliti mempertanyakan terkait dengan, apa landasan hukum atau dasar hukum terkait dengan terjadinya rangkap jabatan oleh Kepala Bapelitbang ?, yang kemudian disusul dengan jawaban dari Kabag Hukum dengan mengatakan bahwa:

Pada dasarnya mekanisme terkait dengan pengangkatan kepala Balitbang sebagai Pjs Sekda dan Plh Bupati dalam konteks jabatan yang di rangkap adalah tiga sekaligus, di dasarkan atas dasar diskresi pemerintahan, sebab tidak ada dasar hukum yang menjelaskan terkait dengan rangkap tiga jabatan sekaligus oleh kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah

(Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.¹⁵

Berdasarkan wawancara tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa terkait dengan dasar hukum rangkap jabatan kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) didasarkan pada penggunaan diskresi pemerintahan, dimana penggunaan diskresi ini karena pertimbangan terjadi kekosongan hukum terkait dengan rangkap tiga jabatan sekaligus dan pada saat yang sama juga terjadi kekosongan jabatan pada dua lingkup jabatan yang sedang diisi oleh kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang), sehingga dalam kondisi ini, maka untuk menghindari adanya *vacum of power* atau kekosongan kekuasaan, maka bisa saja dilakukan langkah penggunaan diskresi pemerintahan sebagai tindak lanjut dari ketiadaan norma hukum yang mengatur atau biasa disebut sebagai kekosongan hukum.

Meskipun terhadap sistem pemerintah diberikan kewenangan diskresi atau *freies ernessen* untuk bertindak dengan alasan terjadi kekosongan hukum, namun dalam suatu negara hukum penggunaan *freies ernessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku.

Menurut Muchsan (1981: 27) pembatasan penggunaan *freies ernessen* adalah:

1. Penggunaan *freies ernessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
2. Penggunaan *freies ernessen* hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Dengan demikian, maka, pada prinsipnya pelaksanaan diskresi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah haruslah dilakukan secara hati-hati,

apalagi jika dalam pelaksanaan wewenang dalam fungsi pemerintahan itu, tidak atur secara tegas dan lugas di dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga bisa saja para pelaksana terdapat *konflik of interest* atau konflik kepentingan yang mengara pada penyalagunaan kekuasaan, apalagi kewenangan yang melekat pada kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) adalah kewenangan yang sangat strategis dan sentral di dalam sistem pemerintahan daerah. Dimana jika kewenangan ini di salahgunakan dengan adanya rangkap jabatan ini, tentu saja mengakibatkan kerugian yang sangat besar, tidak hanya terhadap lembaga pemerintahan daerah itu, namun juga terhadap masyarakat sebagai entitas yang paling akan merasakan dampak dari penggunaan kewenangan yang salah oleh aparat pemerintah, khususnya di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Namun terlepas dari baik atau tidaknya kinerja kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) sebagai pejabat sekretaris daerah dan juga sebagai pelaksana sehari-hari Bupati, maka peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Bagian Tata pemerintahan pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yakni bapak **Samidin Korompot, S.STP.,M.Si**, beliau mengatakan bahwa:

Pada saat Bapak Leksi Talibo, menjabat sebagai pelaksana jabatan sementara sekretaris daerah, dan juga bertindak sebagai pelaksana sehari-hari Bupati. Ternyata kinerjanya tidak berjalan dengan baik karena terbatasnya kewenangan yang melekat pada fungsi pejabat sementara dan juga pelaksana sehari-hari bupati.¹⁶

Dengan demikian, maka bagi peneliti telah memperkirakan dan mengambil

¹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Abdul Muis Suratinoyo, SH sebagai Kepala Bagian Hukum Pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Wawancara dilakukan pada 20 Oktober 2019

¹⁶ Wawancara dengan bapak Samidin Korompot, S.STP.,M.Si selaku Kepala Bagian Tata pemerintahan pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan, wawancara dilakukan pada 20 Oktober 2019.

kesimpulan terlebih dahulu bahwa kinerjanya akan berjalan tidak efektif, sebab terbatasnya kewenangan dan fungsi yang diberikan oleh peraturan perundang undangan yang hanya terbatas pada aspek administrasi pemerintahan saja, sedangkan pada pelaksanaan kuasa pengguna anggaran atau KPA sangat minimalis, serta tidak bisa mengambil kebijakan yang sifatnya sangat strategis dan berpengaruh untuk masyarakat umum.

2. Penyebab Terjadinya Rangkap Jabatan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Pembahasan mengenai masalah rangkap jabatan merupakan suatu hal yang selalu mendapatkan perhatian ditengah-tengah masyarakat, mulai pada level masyarakat tingkat bawah sampai dengan tingkat atas. Demikian halnya dengan masyarakat ilmiah yang ada di institusi perguruan tinggi tak luput dari pembahasan mengenai rangkap jabatan ini. Olehnya, menjadi tanggung jawab masyarakat ilmiah yang berada dalam institusi perguruan tinggi untuk mengkaji berbagai macam dinamika yang sedang berlangsung dan sedang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Sehingga inisiatif pengkajian dinamika itu, peneliti tekadkan untuk mengulas dan menguraikan tentang rangkap jabatan.

Dewasa ini dapat kita lihat maupun kita saksikan berbagai macam fenomena-fenomena, dimana banyak sekali pejabat-pejabat negara maupun pejabat-pejabat daerah yang melakukan rangkap jabatan dengan alasan yang tentu saja sangat beragam dan berbeda latar belakang antara satu dengan yang lainnya. Praktek rangkap jabatan ini bukan merupakan suatu pemandangan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik pada level pemerintah pusat sampai dengan level pemerintah daerah tidak luput dari adanya praktek rangkap jabatan. Namun dari berbagai macam rangkap jabatan yang terjadi bukan berarti rangkap jabatan itu adalah suatu hal yang dilarang dalam praktek

ketatanegaraan Indonesia. Rangkap jabatan adalah proses yang memiliki legitimasi hukum apabila dilakukan secara konstitusional dan dilaksanakan sesuai dengan kaidah-kaidah maupun norma hukum yang berlaku secara definitif.

Munculnya pro dan kontra dalam rangkap jabatan menimbulkan perilaku ambiguitas dalam pelaksanaan roda pemerintahan. Disatu pihak, dengan berdasar pada pendapat yang kontra, rangkap jabatan merupakan sesuatu yang dilarang dan dianggap melanggar aturan hukum. Namun demikian, dalam faktanya, walaupun dianggap melanggar hukum akan tetapi tidak ada rangkap jabatan yang berujung pada ranah hukum, dengan demikian, dimana aspek mengikat hukumnya dari pelarangan sebuah rangkap jabatan?. Fakta lain yang belum tersaji secara lengkap mengenai rangkap jabatan adalah : peraturan yang jelas mengatur secara spesifik mengenai rangkap jabatan tidak banyak disajikan secara berimbang. Sehingga, bagi instansi vertikal/pemerintah daerah yang lebih mengetahui secara teknis aturannya, hingga saat ini masih melakukan kebijakan rangkap jabatan dan merasa tidak ada masalah dengan pelaksanaannya.

Salah satu hal yang sangat menarik bagi peneliti dari berbagai rangkaian fenomena rangkap jabatan ini adalah rangkap jabatan yang sedang terjadi di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, dimana dalam kepemimpinan yang sedang dan pernah terjadi proses rangkap jabatan di salah satu daerah otonom yang terdapat di Provinsi Sulawesi Utara ini. Namun, sebelum membahas mengenai rangkap jabatan yang terdapat di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, sebagaimana yang diketahui oleh peneliti bahwa pada tahun 2018 di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara berlangsung pesta demokrasi lima tahunan atau sedang berlangsung proses pemilihan umum kepala daerah secara serentak. Dalam proses itu, maka salah satu kontestan yang juga masuk

dalam bursa pertarungan pemilihan kepala daerah adalah petahana atau *incumbent* yang juga merupakan salah satu kandidat kuat pada saat itu. Akhirnya sesuai dengan prediksi sebagian lembaga survei bahwa petahanan akan terpilih kembali untuk periode yang kedua masa bakti 2018-2022.

Dari rangkaian proses pemilihan umum yang sedang berlangsung, sampai dengan proses pelantikan Bupati terpilih, ada proses yang menurut peneliti tidak biasa dalam praktek sistem pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Proses yang dimaksudkan adalah terjadinya rangkap jabatan terhadap Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) yang merangkap jabatan Sebagai Penjabat sekretaris daerah dan pelaksana sehari-hari Bupati di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Sebagaimana hasil penelusuran yang dilakukan peneliti, bahwa pada saat rangkaian proses pemilihan umum kepala daerah, bupati menjalani masa cuti kampanye di luar tanggungan negara. Namun pada saat setelah bupati definitif menjalankan masa cuti kampanyenya, maka Bupati kembali memimpin daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai bupati definitif. Namun kepemimpinan Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ternyata akan berakhir tanggal 5 September 2018 dan pelantikan bupati dengan masa abdi 2018-2022 baru akan dilaksanakan pada tanggal 25 September 2018. Dengan demikian, maka akan ada kekosongan masa jabatan selama 20 hari di posisi Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Oleh karena itu, untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, sangatlah dibutuhkan adanya pelaksana tugas sehari-hari untuk menjalankan fungsi Bupati tersebut. Dalam hal ini yang berwenang untuk memberikan tugas sebagai seorang pelaksana tugas sehari-hari yaitu Kementerian Dalam Negeri, maka perlu penjabaran yang jelas tentang fungsi dan kewenangan yang seharusnya dilakukan oleh pejabat pelaksana

tugas sehari-hari. Dengan pertimbangan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan dan kedaulatan negara, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor: 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Selama Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara, menurut Permendagri ini, ditunjuk Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye. Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur. Permendagri ini menyebutkan, Gubernur mengusulkan 3 (tiga) calon Pelaksana Tugas Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud kepada Menteri untuk mendapat persetujuan paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Oleh karena itu, maka Gubernur Provinsi Sulawesi Utara melalui surat nomor 100/6033/Sekr-Ro. Pemhumas perihal penunjukan pelaksanaan tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Maka ditunjuk Sekda Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati.

Berjalanya pemerintahan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara di bawah kepemimpinan sekda sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena pada saat surat keputusan Kementerian dalam negeri T.131.71/6953/OTDA ini dikeluarkan pada 3 september 2018 perihal penunjukan Sekda sebagai pelaksana sehari-hari Bupati, Namun pada saat penunjukan sekretaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai pelaksana harian bupati, sekretaris daerah menjalani masa cuti terhitung mulai tanggal 13 juli 2018 sekda Kabupaten Bolaang Mongondow Utara harus menenuaikan kewajibannya sebagai seorang muslim untuk

berangkat ibadah haji ke Mekkah. Oleh karena sekda sedang menjalani masalah cuti, maka Kepala Bapelitbang ditunjuk sebagai Pelaksana jabatan sementara Sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara. Ketentuan pengangkatan itu tertuang dalam surat Gubernur Sulawesi utara Nomor 800/4063/sekr-BKD tertanggal tanggal 13 juli 2018 mengenai persetujuan pengangkatan dan pelantikan pejabat sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara dimana mengangkat Drs. Leksi Talibo selaku kepala Badan perencanaan penelitian Kabupaten Bolaang Mongondow Utara menjadi Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah. Dimana hal ini ditujukan untuk mengisi kekosongan jabatan di sekda, maka diajukanlah nama kepala Bapelitbang Kabupaten Bolaang Mongondow Utara sebagai pengganti dalam hal menjalankan tugas Pemerintahan sebagai Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah.

Dengan pengangkatannya terlebih dahulu sebagai pejabat sekertaris daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, pada saat sekertaris daerah berangkat ke Mekkah, maka secara otomatis selaku Pelaksana Jabatan Sementara Sekertaris Daerah juga merangkap jabatan sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara yang diemban oleh Sekertaris Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara yang masi menenuhiakan ibadah haji di tanah suci (Mekkah).

Dengan demikian, maka pada rangkaian proses rangkap jabatan yang sedang terjadi lingkup pemerintahan daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ditemukan suatu proses yang tidak biasa, sebab rangkap jabatan itu, terjadi pada posisi yang sangat sentral dan strategis dalam lingkup pemerintahan. Dimana Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yakni bapak Leksi Talibo, menduduki jabatan sebagai penjabat

sementara Sekertaris Daerah, namun di saat yang sama juga menjabat sebagai pelaksana tugas sehari-hari Bupati. Yang lebih menarik dari proses itu adalah, bahwa mekanisme yang ditempu dalam proses pengangkatannya adalah, di dasarkan pada penggunaan diskresi pemerintahan atau yang biasa dikenal dengan istilah *freies ernessen* atau kendak bebas. Sehingga kesimpulannya adalah dasar hukum mengenai persoalan rangkap jabatan yang terjadi di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara tidak didasarkan pada mekanisme hukum secara normatif melainkan di dasarkan atas diskresi pemerintahan yang juga diperbolehkan dalam sistem hukum administrasi negara.

Selain persoalan Rangkap Jabatan yang dilakukan oleh Kepala Bapelitbang Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, berdsarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh peneliti, ditemukan Fakta sejumlah Instansi pemerintahan dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara juga terjadi rangkap jabatan, antara lain akan diuraikan pada point-point di bawah ini:.

1. Asisten satu Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, dimana pada saat ini di jabat oleh Bapak Leksi Talibo kembali diberikan tugas sebagai Pelaksana sehari-hari Kepala Dinas pendidikan selama 3 bulan yaitu dari bulan Februari sampai dengan April 2019, Alasan penunjukan bapak Leksi Talibu ini karena Kadis Definitif sedang menjalani masa cuti dalam rangka Mengikuti Pusat Pendidikan dan kepelatihan (PIM) diluar daerah Kabupaten Bolaang mongondow Utara. Alasan utama kenapa bapak leksi talibo yang diangkat sebagai Pelaksana sehari hari Kepala Dinas Pendidikan karena pengalamannya pernah menjabat sebagai kadis

pendidikan selama kurang lebih 3 tahun.¹⁷

2. Dinas Pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat, terjadi kekosongan jabatan karena Kepala dinas PUPR definitif telah pensiun, sehinggal Sekretaris Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat yakni Rudini Masuara, di tunjuk untuk Merangkap jabatan sebagai pelaksana tugas sementara kepala dinas Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sejak bulan Juli 2018 Sampai dengan Sekarang, Alasan mengapa Rudini Masuara diangkat mejadi Plt kadis PUPR karena pergantian jabatan itu butuh proses, dan ada beberapa prosedur administrasi yang harus dilakukan, Ada juga regulasi yg mengatur Dalam mengisi kekosongan jabatan yang pensiun atau tersangkut kasus, Maka butuh proses yang lama untuk menentukan pejabat definitif, maka dari itu untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut maka dipilih Sekretaris dinas PUPR karena beliau lebih mengetahui semua hal-hal tentang dinas PUPR dan mempunyai pengalaman sebagai sekretaris di Dinas Pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat.¹⁸
3. Sekretaris dinas pariwisata Fatlun Papatungan merangkap jabatan sebagai Pelaksana tugas kepala dinas pariwisata sejak Bulan juli 2019 sampai sekarang. Ditunjukanya sekretaris dinas pariwisata ini disebabkan karena Kepala Dinas Pariwisata definitif telah memasuk masa pensiun.

Alasan mengapa Fadlun Papatungan diangkat mejadi Pelaksana tugas kadis Pariwisata karena pergantian jabatan membutuhkan proses administrasi prosedur yang didasarkan pada regulasi yang mengatur Dalam mengisi kekosongan jabatan bagi instansi yang pimpinannya pensiun atau tersangkut kasus. Maka butuh proses yang lama untuk menentukan pejabat definitif, maka dari itu untuk mengisi kekosongan jabatan tersebut maka dipilih Sekretaris dinas pariwisata karena beliau lebih tau semua hal-hal tentang dinas Pariwisata dan mempunyai pengalaman sebagai sekretaris dinas Pariwisata

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, peneliti dapat menyimpulkan bahwa hasil dari penelitian ini menunjukkan:

Bahwa kedudukan hukum terhadap kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) yang merangkap jabatan sebagai pelaksana jabatan sementara sekretaris daerah dan pelaksana sehari-hari Bupati, secara kewenangan terbagi dalam dua fungsi pemerintahan, yakni dalam konteks penjabat Sekda, maka kualifikasi hukumnya telah terpenuhi secara normatif, akan tetapi pada konteks pelaksana sehari-hari Bupati, maka kedudukan hukumnya didasarkan pada penggunaan mekanisme diskresi pemerintahan dikarenakan tidak ada mekanisme hukum yang secara normatif mengatur terkait dengan rangkap jabatan dalam konteks tiga lingkup kekuasaan

¹⁷ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Mutasi dan Perencanaan Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Kab. Bolaang mongondow utara.

¹⁸ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Mutasi dan Perencanaan Badan Kepegawaian, Pendidikan Dan Pelatihan Kab. Bolaang mongondow utara.

pemerintahan yang sentral dan strategis dalam kerangka pemerintahan daerah. Sehingga kedudukan hukumnya dari satu sisi sebagai penjabat sekda memiliki legitimasi hukum secara normatif, namun dari sisi lain dalam konteks merangkap juga sebagai pelaksana sehari-hari bupati di dasarkan pada diskresi pemerintahan.

Bahwa Penyebab Terjadinya Rangkap Jabatan di Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, yang dalam hal ini adalah rangkap jabatan yang dilaksanakan oleh Kepala Badan Perencanaan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah (Bapelitbang) yang merangkap jabatan sebagai pelaksana jabatan sementara sekretaris daerah dan pelaksana sehari-hari Bupati. Jika menelusuri proses terjadinya, hal ini bermula dari adanya surat nomor 100/6033/Sekr-Ro. Pemhumas Gubernur Provinsi Sulawesi Utara perihal penunjukan pelaksanaan tugas sehari-hari Bupati Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, dimana, Sekda definitif Kabupaten Bolaang Mongondow Utara ditunjuk sebagai Pelaksana tugas sehari-hari Bupati. Selain itu juga rangkap jabatan terjadi di Dinas Pendidikan, Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan Dinas Pariwisata Kabupaten Bolaang Mongondow Utara, namun berbeda dengan rangkap jabatan oleh Leksi Talibu pada saat menjabat Kepala Bapelitbang yang merangkap tiga jabatan sekaligus, sedangkan di intasi lain hanya merangkap dua jabatan.

Rekoemndasi

Adapun rekomendasi dari Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti antara lain:

Pertama, Pemerintah pusat perlu untuk mengeluarkan peraturan Pemerintah ataupun juga petaturan Presiden terkait dengan ketentuan rangkap jabatan yang lebih dari dua unsur jabatan yang bersifat strategis dan sentral, hal ini untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum terkait dengan proses pengangkatan pejabat pemerintahan yang merangkap.

Kedua, Dalam proses pengangkatan pejabat pemerintahan yang terjadi di daerah, sekiranya harus di dasarkan pada asas transparansi, dimana mekanismenya harus diperjelas sehingga tidak menimbulkan adanya penyalagunaan kekuasaan.

Ketiga, Terkait dengan rangkap jabatan yang berada di luar perkiraan atau tidak bisa diantisipasi sebelumnya, maka lembaga terkait atau yang dalam hal ini peneliti lebih memilih Badan Kepegawain Daerah, sebaiknya melakukan konsultasi maupun koordinasi dengan pemerintah provinsi untuk mengantisipasi terkait dengan proses yang di luar perkiraan seperti yang terjadi di lingkup Pemerintah daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.

Keempat, Pemerintah Daerah Kabupaten Bolaang Mongondow Utara harus lebih meningkatkan Sumber daya manusia agar kedepan persoalan rangkap jabatan tidak lagi menjadi persoalan yang terus menerus di hadapi.

REFERENSI:

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip *The Guardian Of The Constitution*", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16 Nomor 4 Desember 2019.
- Bintan Regen Saragih, *Politik Hukum*, Bandung : CV.Utomo, 2006.
- Iriyanto Tiranda, et.al, Konsep Ideal Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi Pungutan Liar Berdasarkan Asas Peradilan, *Jurnal Jambura Law Review* Volume 1 Nomor 2 Juli 2019.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Yogyakarta : pustaka pelajar. 2010.
- Peter mahmaud marzuki. 2005. *Penelitian hukum (edisi revisi)*. Jakarta: Kencana prenada media group.
- Krizya Hadinata. *Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Sementara Walikota Parepare*. Skripsi.

FH Universitas Hasanudin; Makasar,
2014.

May Lim Charity, Ironi Praktik Rangkap
Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan
Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*
Volume 13 Nomor 1 Maret 2016.

Robert J. Jackson, Doreen Jackson, *A
Comparative Introduction to Political
Science*, Prentic Hall, (Inc: New Jersey ,
1997).

<http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/11102/SKRIPSI%20LENGKAP-HTN-KRIZYA%20HADINATA.pdf?sequence=2>