

BAB II

KAJIAN PUSTAKA TERHADAP KEDUDUKAN WALIKOTA SEBAGAI PEJABAT PUBLIK YANG MERANGKAP JABATAN SEBAGAI PETINGGI OLAHRAGA DI KLUB SEPAKBOLA

A. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Telah diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang rumusannya:

“Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Disimpulkan, bahwa kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Di negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat dipahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama, pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*), kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Dalam arti luas

pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional dikenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.³⁹

2. Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, walikota memiliki kewajiban mengatur tugas dan wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah di antaranya memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD.

Paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur mengenai tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 65 menerangkan, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

³⁹ Dian Bakti Setiawan, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 51.

- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah yang sedang menjalani tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya yang dimiliki dalam Pasal 65 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam hal kepala daerah

sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.

3. Kedudukan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi dalam daerah provinsi dan kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah di samping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas- batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁰

Pemahaman terhadap kedudukan kepala daerah berkaitan sekali dengan pemahaman terhadap pengertian daerah. Kata daerah dalam literatur tata negara dan pemerintahan biasanya mempunyai pengertian tersendiri, pengertian tersebut sering dipahami dengan melawankannya pada pengertian “Negara Bagian”. Istilah daerah digunakan untuk menunjuk pada wilayah yang terdapat pada negara kesatuan, sedangkan negara bagian

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, hlm. 233.

merupakan pada negara federasi. Sehubungan dengan hal tersebut, uraian tentang kedudukan kepala daerah perlu didahului dengan uraian tentang negara kesatuan dan proses pembentukan daerah pada negara kesatuan tersebut (lazim disebut desentralisasi). Dalam perkembangan sejarah perundangan-undangan pemerintah daerah di Indonesia kadang kala kepala daerah “wilayah administratif” ini juga dirangkap oleh kepala daerah.⁴¹

Dengan demikian, kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hierarkis. Hubungan mana berpengaruh pula pada kedudukan kepala daerah.⁴²

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan-undangan, dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya, kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati, kepala daerah kota disebut wali kota.

Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 74.

⁴² Dian Bakti Setiawan, *Op.Cit.*, hlm. 80.

yang dibuat bersama DPRD provinsi. Namun dalam prakteknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan peraturan perundang-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi undang-undang.⁴³

Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi, tapi sesama daerah otonom. Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya di bawah koordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahannya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan koordinatif, maksudnya pemerintahan kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah koordinasi pemerintahan provinsi yang bersangkutan.⁴⁴

B. Bentuk-Bentuk Pertanggungjawaban Pemerintah

1. Pertanggungjawaban dalam Penyelenggaraan Pemerintah

Secara etimologi pertanggungjawaban berasal dari kata “tanggung jawab”. *Kamus Besar Indonesia* mengartikan tanggung jawab sebagai “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya”.⁴⁵

⁴³ Hanif Nurcholis, 2007 *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo, hlm. 210.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 217.

⁴⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995, *Kamus Besar Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 999.

Pertanggungjawaban pemerintah dapat dilihat dari berbagai segi. Misalnya dari segi moral, sosial, dari agama, hukum, politik, dan sebagainya. Dalam pertanggungjawaban ini yang terpenting dari semua itu adalah pertanggungjawaban dari segi politik atau pertanggungjawaban hukum, serta pertanggungjawaban administrasi. Tiga bentuk pertanggungjawaban ini dianggap penting karena ketigannya mempunyai ukuran-ukuran yang dapat dilihat dan dilaksanakan pada tataran praktis. Serta membawa akibat-akibat berupa perubahan dalam lapangan hak dan kewajiban dari pemerintah sebagai penyelenggara pemerintah.

Dalam pertanggungjawaban penyelenggara pemerintah dilaksanakan secara hirarki dalam lingkup organisasi pemerintah. Pertanggungjawaban dapat dikelompokkan beberapa bentuk pertanggungjawaban, yaitu:

- a. pertanggungjawaban administratif;
- b. pertanggungjawaban politis; dan
- c. pertanggungjawaban hukum.

2. Pertanggungjawaban Politik

Gagasan pertanggungjawaban politik ini dapat dilacak pada sistem pemerintahan dalam demokrasi parlementer. Sebab, pertanggungjawaban politik dan sistem pemerintahan parlementer merupakan dua hal yang berkaitan satu sama lain. Pada sistem parlementer, parlemen dipandang

sebagai penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Karena, itu pada prinsipnya parlemen merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.⁴⁶

Parlemen merupakan sebuah lembaga politik sebagai penjelmaan kehendak rakyat, parlemen mengontrol pelaksanaan pemerintah. Parlemen berwenang menilai apakah kebijakan-kebijakan yang dijalankan pemerintah sesuai dengan kehendak rakyat atau tidak. Penilaian itu didasarkan atas laporan pertanggungjawaban yang disampaikan pemerintah, karena itu yang dinilai oleh parlemen adalah kesesuaian tindakan pemerintah dengan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang mereka wakili. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa yang dinilai adalah persoalan kebijakan. Berkaitan dengan ini dapat dikutip pendapat yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, yang mengistilahkan pertanggungjawaban politik dengan *accountability*. *Accountability* adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat kepada pihak lain untuk memerintah dan pemerintah bertanggungjawab kepada rakyat.⁴⁷

Substansi dari pertanggungjawaban politik adalah pertanggungjawaban tentang bagaimana kekuasaan pemerintah diselenggarakan. Bagaimana kekuasaan pemerintah diselenggarakan berarti mempersoalkan kebijakan pemerintah, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam sistem parlementer, pemerintah mempertanggungjawabkan segala

⁴⁶ Dian Bakti Setiawan, 2011, *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, hlm. 62.

⁴⁷ Miriam Budiardjo, 1998, *Menggapai Kedaulatan Rakyat*, Bandung, Mizan Pustaka, hlm. 107.

tindakan penyelenggaraan pemerintah, pertanggungjawaban ini tidak berkaitan dengan suatu pelanggaran tetapi berkaitan dengan kebijakan (*beleid*).⁴⁸

Sejarah ketatanegaraan Indonesia pertama kali mengenal sistem parlementer ini pada penghujung Tahun 1945 melalui maklumat pemerintah tanggal 14 November 1945. Dalam maklumat tersebut ditegaskan, bahwa yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu ialah bahwa bertanggungjawab adalah ada di tangan menteri. Dengan maklumat tersebut dibentuklah kabinet Sjahrir, maklumat ini telah mengubah sistem pertanggungjawaban pemerintah semula, berdasarkan UUD 1945 tidak dikenal sistem pertanggungjawaban menteri kepada badan perwakilan rakyat yang dikenal adalah pertanggungjawaban presiden. Tapi dengan keluarnya maklumat tersebut dikenal lembaga perdana menteri, yang sejak saat itu bertanggungjawab kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) yang bertindak atas nama KNIP sebagai badan perwakilan sementara.⁴⁹

3. Pertanggungjawaban Hukum

Untuk menelaah pertanggungjawaban hukum pemerintah pertamanya dapat dikemukakan bahwa pada garis besarnya tindakan dapat dikelompokkan menjadi dua golongan besar, yaitu:⁵⁰

⁴⁸ Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Armico, hlm. 111.

⁴⁹ Dian Bakti Setiawan, *Op.cit.*, hlm. 64.

⁵⁰ Ismail Suny, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, hlm. 41.

- a. Tindakan melaksanakan undang-undang dan peraturan yang merupakan tugas teknik (*verweenlijking*). Ini merupakan lapangan pekerjaan ini dari aparat pemerintah; dan
- b. Tindakan membentuk undang-undang dan peraturan, yang merupakan tindakan dalam bidang politik (*taakstelling*). Ini merupakan lapangan pekerjaan elit politik pemerintah.

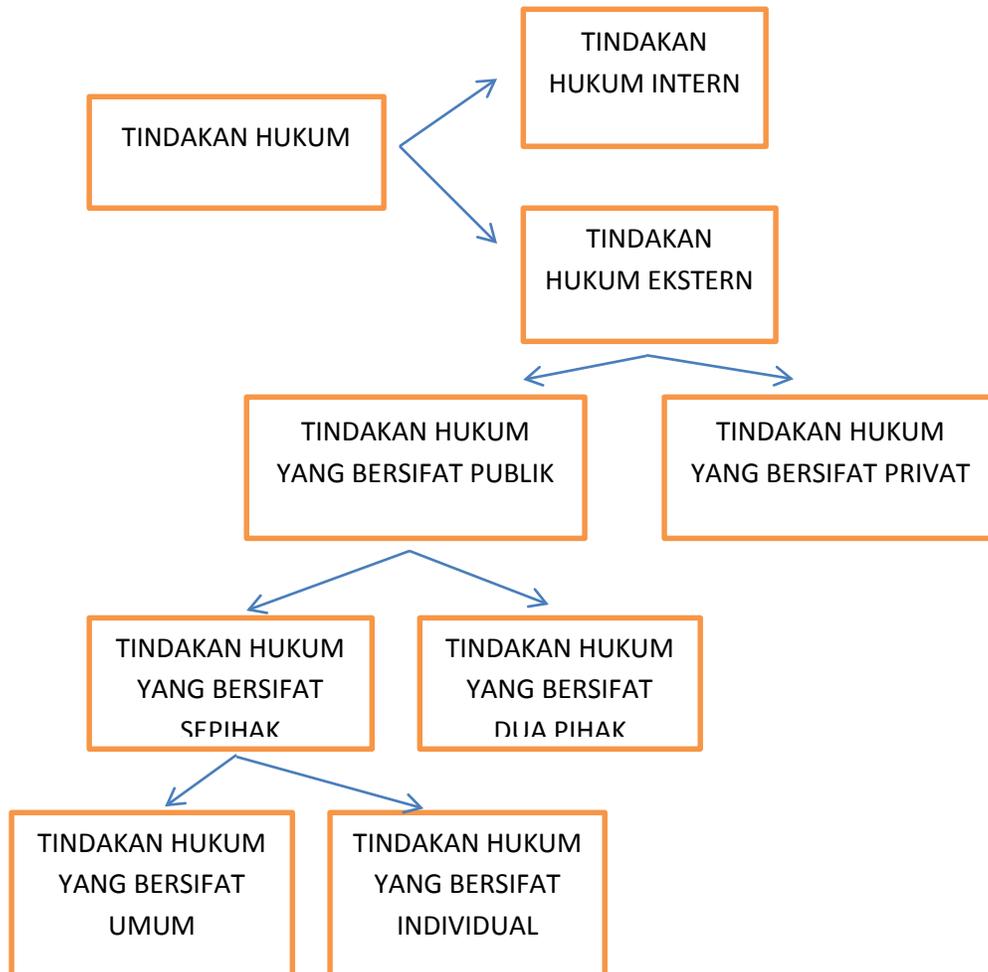
Pada uraian di bawah akan dibahas dua bentuk utama pemerintah tersebut, tindakan pemerintah yang pertama yaitu tindakan yang dilakukan aparat pemerintah secara teoritis. Pertama dapat dibedakan antara tindakan biasa dengan tindakan hukum. Tindakan biasa, atau sering juga disebut tindakan materil adalah tindakan yang tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, meskipun mungkin saja menimbulkan akibat hukum. Pembangunan jembatan penyeberangan misalnya, dapat digolongkan sebagai tindakan materil. Namun, boleh jadi jembatan tersebut runtuh lalu menimpa pejalan kaki. Dalam kasus ini pejalan kaki tersebut dapat menggugat pemerintah atas kelalaiannya dalam pembangunan jembatan itu. Ini berarti pembangunan jembatan yang merupakan perbuatan materil telah menimbulkan akibat hukum yang muncul dengan adanya gugatan pejalan kaki tersebut. Sementara tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, yaitu akibat yang berupa perubahan hak dan kewajiban.⁵¹

⁵¹ Dian Bakti Setiawan, *Op.cit.*, hlm. 66.

Tindakan hukum selanjutnya dapat dibedakan lagi menjadi tindakan hukum intern (yang ditujukan ke dalam ruang lingkup organisasi pemerintah) dan tindakan hukum ekstern (yang ditujukan ke luar). Tindakan hukum ekstern dapat dibedakan lagi menjadi tindakan hukum yang bersifat publik dan tindakan hukum yang bersifat privat (perdata). Tindakan hukum yang bersifat hukum publik dibagi dua lagi, yaitu yang bersifat sepihak (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*) dan dua pihak (*tweezijdige publiek rechtelijke handelingen*). Dua pihak, maksudnya lahirnya akibat hukum yang dikehendaki menghajatkan keterlibatan dua pihak walaupun tindakan itu diatur dalam lapangan hukum publik. Bersifat sepihak apabila lahirnya akibat hukum yang dikehendaki semata-mata tergantung pada satu pihak saja, dalam hal ini pemerintah. Tindakan yang bersifat sepihak dibedakan lagi menjadi tindakan tindakan hukum yang bersifat umum dan tindakan hukum yang bersifat individual. Bersifat umum maksudnya tindakan tersebut ditujukan kepada umum. Sedangkan bersifat individual maksudnya tindakan itu di tujukan kepada individu atau kelompok individu tertentu yang di tujukan secara individual tersebut berisi persoalan konkret atau pun persoalan yang bersifat abstrak. Sementara tindakan hukum yang bersifat privat (perdata) adalah tindakan aparat pemerintah (administrasi negara) untuk melakukan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum perdata. Misalnya sewa- menyewa tanah *eigendom* (Pasal 1457 BW), rumah atau ruangan (Pasal 1548 BW) oleh penguasa dan pihak lain atau pembelian perlengkapan administrasi negara. Menurut Prins, tindakan hukum yang bersifat privat (perdata) ini

dilarang bagi aparat pemerintah (administrasi negara) jika tujuan yang dimaksud dapat juga dicapai dengan jalan hukum publik.⁵²

Tindakan Hukum pemerintah dapat digambarkan dalam Skema sebagai berikut:



Perbedaan berbagai tindakan pemerintah tersebut dapat menimbulkan perbedaan pertanggungjawaban. Perbuatan materil dapat menimbulkan tanggungjawab hukum, yaitu hukum perdata. Demikian pula halnya dengan tindakan hukum ekstern yang bersifat perdata tentunya

⁵² Safri Nugraha dkk., 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Depok, CLGS-FHUI, hlm. 95.

menimbulkan tanggung jawab hukum perdata pada pemerintah. Sedangkan tindakan hukum publik yang bersifat sepihak ditujukan secara individual dan mengatur hak yang konkret dapat digugat menurut hukum positif Indonesia melalui pengadilan administrasi/Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan kata lain, tindakan pemerintah dengan kriteria seperti terakhir ini menimbulkan tanggung jawab hukum administrasi.⁵³

Tanggung jawab terhadap Tindakan Hukum pemerintah dapat digambarkan dalam Tabel sebagai berikut:

NO	JENIS TINDAKAN HUKUM	PERTANGGUNGJAWABAN
1	Tindakan Hukum dalam bentuk perbuatan Materill	Tanggung Jawab Hukum Perdata
2	Tindakan hukum Ekstern yang bersifat Perdata	Tanggung Jawab Hukum Perdata pada Pemerintah
3	Tindakan hukum yang bersifat Sepihak	Tanggung Jawab Hukum Administrasi

⁵³ *Ibid.*, hlm. 67

Dengan demikian, tindakan pemerintah dalam bidang politik tidak boleh menyimpang dari kaidah-kaidah Hukum Tata Negara. Konkretnya, tindakan pemerintah dalam membuat undang-undang dan peraturan tidak boleh menyimpangi kaidah-kaidah Hukum Tata Negara. Sehubungan dengan inilah dikenal dengan pertanggungjawaban dalam bidang Hukum Tata Negara. Pertanggungjawaban dalam bidang Hukum Tata Negara dalam beberapa konstitusi negara-negara di dunia merupakan alasan untuk melakukan *impeachment* terhadap pemerintah.

Selain pertanggungjawaban Hukum Tata Negara pemerintah dapat pula didakwa atas pelanggaran hukum pidana, sehingga dikenal pertanggungjawaban hukum pidana dari pemerintah. Pemerintah dapat didakwa dan diberhentikan dari jabatannya apabila dalam proses yang bersifat quasi peradilan yang digelar untuk itu terbukti melakukan tindak pidana.

Persoalan pertanggungjawaban hukum pemerintah ini diatur dalam Pasal 7A UUD 1945. Pasal 7A tersebut menyatakan sebagai berikut:

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela. Maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

Satu hal yang harus diingat dalam pertanggungjawaban hukum pemerintah adalah adanya proses yang bersifat peradilan. Artinya, dalam

melakukan pembuktian tentang terjadi atau tidaknya unsur yang didakwakan tersebut terdapat penilaian hukum dengan pembuktian menurut tata cara peradilan. Karena itu harus jelas unsur objektifnya seperti elemen perbuatan, elemen akibat hukum, elemen melawan hukum (*onrechtmatigheid*), serta unsur-unsur subyektif (*dader*) seperti elemen kesalahan, pemberat, dan peringan. Selain itu, harus ada yang bertindak sebagai penuntut dan ada yang bertindak sebagai pemutus. Proses penilaian hukum inilah yang disebut proses peradilan tata negara menurut tradisi *impeachment* seperti di Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya.⁵⁴

4. Pertanggungjawaban Administratif

Pertanggungjawaban administratif adalah pertanggungjawaban yang diberikan dalam rangka pengawasan administratif. Pengawasan administratif merupakan pengawasan internal yang dilakukan dalam lingkup organisasi pemerintahan (administrasi negara). Dalam pengawasan administratif terdapat hubungan atasan dan bawahan. Sebagai respon terhadap pengawasan administratif tersebut dikemukakan pertanggungjawaban administratif.⁵⁵

Satu hal yang penting diingat adalah bahwa pengawasan administratif (dengan demikian juga pertanggungjawaban administratif) diberlakukan terhadap administrasi negara yang merupakan pejabat/pegawai biasa, bukan

⁵⁴ Dian Bakti Setiawan, *Op.Cit.*, hlm. 69-70.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm.70.

terhadap elite administrasi negara. Pada elit administrasi negara, pertanggungjawaban yang dimungkinkan adalah pertanggungjawaban hukum dan pertanggungjawaban politik.

Pengawasan administratif menurut Suwoto Mulyo Sudarmo bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja. Namun demikian, efisiensi bisa dicapai apabila pelaksanaan pekerjaan pemerintahan sesuai dengan ketentuan hukum dan dilaksanakan dengan kebijakan-kebijakan yang tepat. Karena itu objek pengawasan administrasi pada hakikatnya ada dua, yaitu persoalan hukum dan persoalan kebijakan. Bukanlah merupakan logika yang sulit dibantah bahwa keberhasilan pengawasan administrasi akan membawa keberhasilan dalam pengawasan hukum dan politik. Sukses dalam pengawasan hukum dan politik akan sukses dalam pengawasan sosial. Dengan kesuksesan pengawasan hukum dan politik, eksese-eksese negatif yang mungkin muncul dalam pengawasan sosial dapat diminalisir bahkan mungkin dapat dihindari.⁵⁶

Kajian hukum administrasi mengemukakan tiga cara utama dalam hal adanya kewenangan pemerintahan, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan wewenang pemerintah yang baru oleh suatu perundang-undangan (produk hukum) untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh, *legislator* yang kompeten dibedakan atas:⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 71.

⁵⁷ Yulies Tiena Masriani, 2004, *Pengantar Hukum Indonesia*, Bandung, Sinar Grafika, hlm. 95-96.

a. Original legislator

Di tingkat pusat adalah DPR bersama Presiden yang membuat undang-undang. Di tingkat daerah adalah DPRD bersama Kepala Daerah yang membuat Perda

b. Delegated legislator

Yaitu legislator yang memperoleh kewenangan sebagai legislator karena suatu ketentuan undang-undang. Misalnya Presiden yang atas dasar ketentuan undang-undang mengeluarkan suatu peraturan pemerintahan melalui peraturan pemerintah tersebut diberikan wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara (TUN) tertentu.

5. Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Paragraf keempat mengatur mengenai larangan bagi Kepala Daerah dan wakil kepala daerah. Pasal 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan, kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apapun;
- d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang di pimpin;
- e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan;
- g. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
- i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
- j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

C. Tinjauan Umum tentang Rangkap Jabatan

1. Rangkap Jabatan Menurut Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku di Indonesia

Di Indonesia, terdapat beberapa undang-undang yang telah mengatur perihal rangkap jabatan, antara lain Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 32

Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang- Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional (UU SKN). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-V/2007 tentang Permohonan Uji Materi yang dilakukan Saleh Ismail Mukadar yang menjabat sebagai ketua KONI Surabaya Pemohon sekaligus Ketua Komisi E DPRD Jawa Timur juga telah menegaskan, bahwa larangan rangkap jabatan tidak termasuk dalam kategori tindakan diskriminatif dan pembatasan HAM.⁵⁸ Putusan MK tersebut kemudian ditindak lanjuti Mendagri melalui Surat Edaran Nomor 800/2398/sj Tertanggal 26 Juni 2011 yang melarang kepala daerah, pejabat publik, termasuk wakil rakyat maupun PNS rangkap jabatan pada organisasi olah raga seperti KONI dan Pengurus Induk Olahraga.⁵⁹ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan juga melarang anggota BPK untuk merangkap jabatan dalam lingkungan lembaga negara yang lain, dan badan lain yang mengelola keuangan negara, swasta nasional/asing; dan/atau menjadi anggota partai politik.⁶⁰ Demikian pula Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan, Pasal 56 ayat (1) yang menyatakan, bahwa Pengurus komite olahraga nasional,

⁵⁸ Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 27/PUU-V/2007

⁵⁹ Surat Edaran tersebut sebagai penegasan atas UU Nomor 03 Tahun 2005 tentang Sistem Olahraga Nasional dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan.

⁶⁰ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

komite olahraga provinsi, dan komite olahraga kabupaten / kota bersifat mandiri dan tidak terkait dengan jabatan struktural dan jabatan publik⁶¹

Kemudian pada ayat (2) menyatakan sebagai berikut:

“Dalam menjalankan tugas, kewajiban dan kewenangan pengurus sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) harus bebas dari pengaruh dan intervensi pihak manapun untuk menjaga netralitas dan menjamin keprofesionalan dalam pengelolaan keolahragaan.”

Penyebab dan modus konflik kepentingan dalam hal rangkap jabatan memang belum mendapatkan perhatian serius dalam banyak peraturan perundang-undangan. Seyogyanya setiap pejabat publik tidak lagi merangkap jabatan, sehingga lebih mengedepankan kepentingan rakyat daripada mengutamakan kepentingan pribadi dan keluarganya. Melihat situasi yang sedemikian rupa, menjadi hal yang urgen perlunya memformulasikan norma etika penyelenggara negara dalam sebuah kebijakan/politik hukum negara. Sebagaimana halnya dengan semua jenis organisme, negara termasuk di dalamnya pemerintahan, sebagaimana menurut para pakar seperti Sondang P. Siagian, Nicholas Henry, Amitai Etzioni, menyatakan sebagai berikut:⁶²

“Sehat tidaknya suatu organisasi sangat ditentukan oleh prestasi yang dimiliki oleh para pejabat pimpinannya tentang semua segi kehidupan organisasi, termasuk tentang justifikasi eksistensinya, perilaku dan budayanya, peranan yang dimainkan, batas-batas wewenangnya, dan hakikat tugas fungsionalnya. Tidak kalah pentingnya adalah perilaku dan gaya manajerial yang digunakan dalam mengemudikan roda organisasi.”

⁶¹ Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan,

⁶² Sondang P Siagian. *Patalogi Birokrasi*, (Jakarta: Gahlia Indonesia. 1994.)

2. Rangkap Jabatan dan Kode Etik

Dalam kegiatan birokrasi pemerintahan, moral mempunyai fungsi dan peran penting dalam tercapainya tujuan pemerintah melalui berbagai programnya. Etik sudah cukup lama berkembang menjadi wacana yang diperdebatkan dalam berbagai profesi hukum, politik, filsafat, administrasi publik, dan sektor-sektor lainnya. Pengertian selalu dikaitkan dengan prinsip-prinsip untuk mengevaluasi suatu perbuatan baik atau buruk, benar atau salah. Etik berkaitan dengan standar-standar pertimbangan mengenai nilai benar dan salah yang harus dijadikan pegangan bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁶³

Rangkap jabatan pejabat publik, seperti presiden, menteri, dan kepala daerah memang tidak dilarang oleh konstitusi, namun dalam konteks penegakan etika bukanlah hal yang etis. Di Indonesia persoalan konflik kepentingan termasuk rangkap jabatan (jabatan publik dan jabatan di partai politik) memang tidak banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan, karena seringkali dalih yang dikemukakan adalah bahwa baik Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara maupun ketentuan AD/ART partai politik sejatinya tidak melarang adanya rangkap jabatan ketua umum atau pengurus parpol sebagai pejabat publik.

⁶³ Jimly Asshiddiqie, "*Sejarah Etika Profesi dan Etika Jabatan Publik*" Makalah, hal. 1

Dalam konsep konflik kepentingan, rangkap jabatan kepala daerah sebagai ketua umum dan pengurus suatu organisasi merupakan *potential conflict of interest*, yaitu suatu konflik kepentingan yang belum terjadi, tetapi secara potensial suatu saat akan terjadi. Hal ini misalnya dapat dibuktikan dengan situasi pada suatu saat, apakah kunjungan seorang kepala daerah dalam pertemuan yang diadakan oleh suatu organisasi bisa dibedakan sebagai ketua umum atau kepala daerah. Selain itu rangkap jabatan kepala daerah tentu saja akan mengurangi konsentrasi dan komitmen untuk menjamin terlaksananya kontrak kinerja dan pakta integritas yang sudah ditandatangani para kepala daerah karena beban yang juga harus ditanggung untuk memajukan organisasi yang dipimpin langsung olehnya. Singkat kata, rangkap jabatan adalah melanggar asas larangan konflik kepentingan dan konflik kepentingan terbukti di Indonesia menjadi sumber penyebab terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁶⁴

Tuntutan pejabat publik untuk menghindarkan diri dari konflik kepentingan, secara khusus dalam hal ini menyangkut rangkap jabatan, sebenarnya juga merupakan bagian dari etika pemerintahan. Jika peraturan perundang-undangan tidak mengatur suatu hal boleh dan tidak boleh atau pantas dan tidak pantas suatu perbuatan dan/atau

⁶⁴ Eko Prasajo, "Rangkap Jabatan dan Konflik Kepentingan" Opini Harian Seputar Indonesia, Selasa 27 Oktober 2009

keputusan pejabat publik, biasanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan etika pemerintahan dijadikan sebagai pedoman.⁶⁵

MPR pernah mengeluarkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 yang mengamanatkan penyiapan sarana dan prasarana, program aksi, dan pembentukan peraturan perundang-undangan bagi tumbuh dan tegaknya etika usaha, etika profesi, dan etika pemerintahan. MPR juga pernah mengeluarkan Ketetapan No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Bangsa yang di antaranya mengamanatkan perlunya mengaktualisasikan etika pemerintahan yang pada intinya menjunjung tinggi integritas berbangsa dan bernegara dengan mengedepankan nilai kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan, serta martabat diri sebagai warga negara.⁶⁶

Konsepsi birokrasi ideal rasional ala Weber dan Albrow menekankan bahwa setiap pejabat seharusnya diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya. Idealnya, hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif dan posisi yang dalam hirarki sebuah sistem birokrasi tersebut diisi oleh orang yang tepat dan mampu, *the right man and the right place*.⁶⁷

Persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas, menurut Miftah Thoha cocok

⁶⁵ *ibid*

⁶⁶ Eka Martiana Wulansari, "Pengaturan tentang Etika Penyelenggara Negara dalam Rancangan Undang-Undang" Jurnal *Rechtvinding*, hal. 4

⁶⁷ Weber seperti dikutip Miftah Thoha, *Birokrasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hal 18.

untuk kondisi birokrasi tertentu, tetapi banyak sekarang tidak bisa diterapkan. Hal ini disebabkan banyak pula negara yang mengangkat pejabat berdasarkan *criteria subjektivitas*, apalagi ada yang didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu.⁶⁸

3. Rangkap Jabatan dan Pelayanan Publik

Kepastian hukum merupakan penentu dari efektifitas sebuah produk hukum. Peraturan yang jelas hingga turunannya akan membantu kestabilan produk hukum di dalam menerapkannya. Untuk memitigasi potensi miss persepsi atas pelanggaran hukum tentang rangkap jabatan maka perlu mengurai dari awal mengenai makna dari pelayanan publik dan penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Jimly Assiddiqhie menyatakan bahwa, Suatu istilah atau kata yang disebut berulang-ulang dalam undang-undang yang sama, maka dianjurkan agar memuat kata atau istilah tersebut dalam ketentuan umum atau pasal yang memuat pengertian kata dan istilah-istilah.⁶⁹

Pelayanan publik sebagaimana tersebut di dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayananan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

⁶⁸ *Ibid* hlm. 18

⁶⁹ Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm .54

Siapakah penyelenggara pelayanan publik ? Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang - undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sampai disini, pasal dalam undang-undang masih sangat general, belum bisa menggambarkan secara konkrit mengenai penyelenggara pelayanan publik.

Penyelenggara pelayanan publik merupakan kata kunci yang harus diterjemahkan secara jelas melalui berbagai peraturan perundangan yang ada agar didapat kepastian kualifikasinya dan menghindari miss persepsi. Dengan kualifikasi penyelenggara pelayanan publik yang jelas, maka akan jelas juga mengenai siapa yang disebut dengan penyelenggara pelayanan publik. Definisi yang tidak jelas mengenai Penyelenggara pelayanan publik hanya akan menambah kompleksitas persoalan. Dalam kasus rangkap jabatan, Pasal 17 (a) dari UU No. 25 Tahun 2009 dijadikan dasar pelarangan rangkap jabatan. Substansi di dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa seorang Pelaksana dilarang merangkap sebagai Komisaris atau Pengurus Organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan BUMD. Sebelum kita mengetahui siapa pelaksana penyelenggara pelayanan publik, maka harus jelas terlebih dahulu mengenai penyelenggara pelayanan publik, karena dengan mengetahui

penyelenggara negara akan memudahkan mengidentifikasi pihak-pihak yang akan berperan sebagai pelaksana pelayanan publik.

Berkaitan dengan penjelasan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik, salah satu aturan yang memberikan kejelasan mengenai kualifikasi penyelenggara pelayanan publik adalah PP No. 96 Tahun 2012 mengenai Pelaksana UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dijelaskan di dalam penjelasan umumnya bahwa ruang lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik merupakan salah satu aspek penting yang perlu dijabarkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan Penyelenggara Pelayanan Publik oleh badan hukum lain yang melaksanakan misi negara. Apa yang dimaksud dengan misi negara?, Pasal 1 angka 7 menyebutkan yang disebut dengan misi Negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Menegaskan tentang siapa penyelenggara pelayanan publik Pasal 9 menyebutkan bahwa Penyelenggara meliputi:

- a. institusi penyelenggara negara yang terdiri dari lembaga negara dan/atau lembaga pemerintahan dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya;
- b. korporasi berupa Badan Usaha Milik Negara dan/atau Badan Usaha Milik Daerah dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya;
- c. lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan/atau Satuan Kerja Penyelenggara di lingkungannya; atau

d. badan hukum lain yang menyelenggarakan Pelayanan Publik dalam rangka pelaksanaan Misi Negara (PP No. 96 Tahun 2012).

Apabila dihubungkan dengan pelayanan publik, pemerintah daerah yang notabene merupakan salah satu bagian pemerintah yang bertugas menjadi pelayan publik, tentunya harus benar-benar fokus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan banyaknya jabatan yang dipegang oleh seorang kepala daerah tentunya memberikan pengaruh terhadap pelayan yang akan diberikan kepada masyarakat. Sehingga sangat tidak efektif apabila seorang kepala daerah merangkap jabatan dalam beberapa kepengurusan organisasi diluar dari tanggungjawabnya sebagai kepala daerah.

D. Implementasi Peraturan Perundang-Undangan Mengenai Rangkap Jabatan

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Browne dan Wildavsky mengemukakan, bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.

Menurut Syauckani :

“implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, *Pertama* persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. *Kedua*, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang

bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. *Ketiga*, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.“

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai variabel yang terlibat didalam implementasi, maka dari itu ada beberapa teori implementasi:

a. Teori George C. Edwards

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.:

1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2) Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumber daya finansial. sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Berbagai pengalaman pembangunan dinegara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul dinegara-negara dunia ketiga, seperti indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimplementasikan program-program pembangunan.

4) Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

b. Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle yang menjelaskan bahwa implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi, kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang terlaksana. variabel isi kebijakan menurut Grindle mencakup beberapa indikator yaitu:

- 1) Kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*.
- 3) Derajat perubahan yang diharapkan dari sebuah kebijakan.
- 4) Letak pengambilan keputusan.
- 5) Pelaksana program telah disebutkan dengan rinci, dan
- 6) Dukung oleh sumber daya yang dilibatkan.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup 3 indikator yaitu:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. Karakteristik lembaga dan rejim yang sedang berkuasa.
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Di sini kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

c. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn, ada enam variable yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni:⁷⁰

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- 2) Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resource).
- 3) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- 4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola- pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

⁷⁰ Meter, Donal, Van and Carl E. Van Horn. *The Policy Implementation Process*. SagePublication: Beverly Hill.

5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Apabila melihat kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai larangan kepala daerah merangkap jabatan di organisasi diluar dari tugas dan wewenang sebagai kepala daerah yang sudah banyak dikeluarkan oleh pemerintah, namun pada kenyataannya tidak ditaati oleh kepala daerah di berbagai daerah, tentunya ada hal-hal yang menjadi penyebabnya. Dari beberapa implementasi yang dikemukakan di atas terdapat beberapa faktor yang berhubungan dengan alasan peraturan perundang-undangan mengenai rangkap jabatan tidak ditaati oleh kepala daerah, di antaranya adalah karakteristik dari personal pejabat yang bersangkutan, kondisi sosial politik, adanya kepentingan kelompok, serta konsistensi dari pembuat undang-undang.