

# DUALISME KEPEMIMPINAN DI INDONESIA : PEJABAT PUBLIK DAN PEMIMPIN PARPOL

Susanti  
Herwati Dwi Utami

*Universitas Terbuka*

*susanti@ut.ac.id*  
*herwati@ut.ac.id*

Dualisme kepemimpinan yang terjadi di Indonesia adalah jabatan rangkap sebagai pemimpin dalam jabatan publik dan pemimpin partai politik. Konstitusi memungkinkan seorang pemimpin partai politik menduduki jabatan publik seperti presiden atau menteri, sebab jabatan publik memuat unsur politis yang masih dipahami harus berasal dari partai politik. Dualisme kepemimpinan ini menjadi salah satu faktor penyebab rumitnya transisi demokrasi yang terjadi di Indonesia. Perangkapan kepemimpinan dapat dengan mudah digunakan pemimpin untuk mengakumulasi kekuasaan dengan alasan demi kepentingan masyarakat, sehingga munculnya kasus-kasus korupsi yang melibatkan pemimpin publik terkait dengan partai politik yang menjadi afiliasinya. Hal tersebut relevan dengan teori Acton bahwa kekuasaan cenderung korup dan esensi utama pembagian kekuasaan oleh John Locke dan Montesquieu. Fenomena yang terjadi di Indonesia justru menunjukkan bahwa parpol yang seharusnya berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik ternyata justru melahirkan pemimpin publik yang bermasalah. Parlemen yang anggotanya berasal dari parpol sebagai faktor penentu dalam seleksi pejabat publik ternyata terjebak dalam pragmatisme kekuasaan dan korupsi sehingga gagal melahirkan pemimpin yang nasionalis, ideologis, dan negarawan. Pembentukan ini harus dilakukan secara konstitusi, sistemik dan komprehensif. Artinya secara konstitusional harus dirancang peraturan atau undang-undang pemilu, parpol, atau peraturan lainnya yang konsisten untuk menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan. Pada kenyataan parpol sebagai lembaga rekrutmen politik gagal melakukan pengkaderan secara berkesinambungan untuk melahirkan pemimpin yang benar-benar mengakar pada kepentingan rakyat. Parpol cenderung melahirkan pemimpin hasil polesan pemilu. Makalah ini akan membahas tentang peran partai politik dalam rekrutmen politik dengan menitikberatkan pada konsep dualisme kepemimpinan di Indonesia.

*Keywords:* Jabatan Rangkap, Penyalahgunaan kekuasaan, Gagal Melahirkan Negarawan, Pembentukan Konstitusi, Sistemik dan Komprehensif.

## **Pendahuluan**

Masyarakat Indonesia tentunya masih ingat fenomena politik yang terjadi pada masa Orde Baru. Pada masa itu, fenomena perangkapan jabatan publik dan politik justru diresmikan penguasa Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaan. Kekuasaan masa Orde Baru ini semakin kokoh dengan adanya dukungan dari berbagai jalur, dan salah satu jalur yang sangat kuat pengaruhnya adalah jalur ABG (ABRI, Birokrasi, dan Golongan Karya). Jalur ABG ini digunakan sebagai alat bagi penguasa Orde Baru untuk memobilisasi dukungan dan menanamkan pengaruh, bahkan sampai ke keluarga besar ABG (istri/suami, anak, dll.). ABRI meskipun tidak mempunyai hak pilih, namun anggota ABRI memiliki wakil di legislatif melalui jalur pengangkatan. Birokrasi yang tidak netral dan identik sebagai mesin bagi Golongan Karya. Golongan Karya menjalankan fungsi partai politik sebagaimana parpol lainnya, meskipun dalam keseharian dikenal sebagai kelompok fungsional. Dengan demikian penguasa beserta kekuasaan eksekutif dalam arti luas identik dengan Golongan Karya.

---

Makalah ini telah dipresentasikan pada Seminar Nasional FISIP UT di UTCC Jakarta pada tanggal 21 November 2013.

Berbeda dengan masa sebelumnya, penguasa Orde Lama (Soekarno – Hatta) berdasarkan argumentasi yang bersifat moral dan historis menyatakan bahwa perangkapan jabatan publik dan politis tidak diperkenankan, meskipun belum diatur secara hukum. Begitu Soekarno dan Hatta memegang jabatan publik, keduanya langsung mengundurkan diri dari jabatan partai. Menurutnya, kepentingan negara lebih besar dibanding kepentingan parpol yang sempit. Keteladanan para *Founding Fathers* ini ternyata tidak diikuti pada masa Orde Baru, bahkan pada masa Reformasi ide ini pernah digulirkan kembali oleh Roeslan Abdulgani, dkk kepada PDIP dan ternyata ditolak oleh tokoh teras PDIP dengan alasan masih membutuhkan kepemimpinan Megawati sebagai Ketua Umum PDIP. Fakta ini juga terjadi pada parpol-parpol lainnya di mana Akbar Tanjung merangkap sebagai Ketua DPR dan Ketua Partai Golkar, Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden dan Ketua Umum PPP, Yusril I Ihza Mahendra sebagai Menteri Kehakiman dan HAM dan Ketua Umum PBB, Amien Rais sebagai Ketua MPR dan Ketua Umum PAN. Secara hukum dan konstitusi, sebenarnya perangkapan jabatan ini tidak ada pelarangan sehingga tidak ada sanksi hukum dan sanksi politik bagi parpol.

Pengalaman semasa Orde Baru, di mana tidak ada transparansi penggunaan fasilitas negara/publik apakah untuk kepentingan publik atau Golkar. Kondisi seperti ini kembali terulang pada masa Reformasi. Seorang pejabat publik sekaligus pemimpin parpol menjadi hal yang biasa di Indonesia. Dualisme kepemimpinan ini menjadi salah satu faktor penyebab rumitnya transisi demokrasi yang terjadi di Indonesia. Sebagai contoh ketika seseorang menjadi pejabat publik sekaligus merangkap sebagai pemimpin partai, publik sering merasa rancu, apakah perjalanan atau kebijakan yang dikeluarkan untuk kepentingan partai atau untuk kepentingan publik. Siapa yang membiayai pejabat tersebut, negara, rakyat atau partai politik di mana pejabat tersebut berafiliasi? Publik masih trauma dengan peristiwa-peristiwa korupsi yang ditangani oleh KPK yang ternyata sebagian besar melibatkan pejabat publik yang sekaligus juga pemimpin parpol. Contoh : kasus penyalahgunaan anggaran pembangunan pelatnas di Hambalang-Bogor, penanganan kasus “mafia” import daging sapi, dll. yang disinyalir ada korelasi antara korupsi dan kekuasaan. Suradika menyatakan gambaran buram tentang kekuasaan karena kita sering merujuk praktik kekuasaan yang digenggam oleh politisi busuk. Korupsi mengiringi kekuasaan karena kekuasaan merupakan pintu masuk bagi perilaku korupsi. Hal ini senada dengan Lord Acton dalam Budiarto (2005) yang menyatakan: *Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely*

(kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut.

Perangkapan kepemimpinan ini dapat dengan mudah digunakan pemimpin untuk mengakumulasi kekuasaan. Senada dengan Anderson dalam Budiarto (1984:54) dalam konsepsi kekuasaan Jawa bukanlah masalah bagaimana menggunakan kekuasaan, melainkan bagaimana menghimpunnya selanjutnya memusatkan dan mempertahankan kekuasaan.

Penghimpunan kekuasaan ini tidak hanya terjadi di kalangan elit politik di tingkat pusat, tetapi juga di tingkat daerah. Kondisi ini semakin parah dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada daerah melalui asas desentralisasi. Ilustrasi perangkapan jabatan publik dan pemimpin parpol di tingkat lokal ini dapat disajikan sbb.

**Tabel 1. Perangkapan Jabatan Publik dan Politik di Tingkat Propinsi**

No.	Nama	Jabatan Publik	Jabatan Parpol
1.	Longki Djanggola	Gubernur Sulawesi Tengah Periode 2011-2016	Ketua DPD Partai Gerindra Sulteng
2.	Rudy Arifin	Gubernur Kalimantan Selatan Periode 2010-2015	Ketua DPW PPP Kalimantan Selatan
3.	Hasan Basri Agus	Gubernur Jambi Periode 2010-2015	Ketua DPD Partai Demokrat Jambi
4.	Gusnar Ismail	Gubernur Gorontalo Periode 2009-2011	Ketua DPD Partai Demokrat Gorontalo
5.	Zainul Maji	Gubernur Nusa Tenggara Barat Periode 2008-2013	Ketua DPD Partai Demokrat Nusa Tenggara Barat
6.	Cornelis	Gubernur Kalimantan Barat Periode 2008-2013	Ketua DPD PDI-P Kalimantan Barat
7.	Frans Lebu Raya	Gubernur Nusa Tenggara Timur Periode 2008-2013	Ketua DPD PDI-P Nusa Tenggara Timur
8.	K. Albert Ralahalu	Gubernur Maluku Periode 2008-2013	Ketua DPD PDI-P Maluku
9.	Alex Noerdin	Gubernur Sumatera Selatan Periode 2008-2013	Ketua DPD Partai Golkar Sumatera Selatan
10.	Nur Alam	Gubernur Sulawesi Tenggara Periode 2008-2013	Ketua DPW PAN Sulawesi Tenggara
11.	Syahrul Yasin Limpo	Gubernur Sulawesi Selatan Periode 2008-2013	Ketua DPD Partai Golkar Sulawesi Selatan
12.	Eko Maulana Ali	Gubernur Bangka Belitung Periode 2007-2012, 2012-2017	Ketua DPD Partai Golkar Bangka Belitung

Sumber : Litbang Kompas.

Tabel 1 hanya menggambarkan sebagian kecil adanya perangkapan jabatan tersebut. Daftar tersebut diperkuat dengan adanya beberapa kepala daerah yang juga merangkap pemimpin parpol yang terlibat perkara korupsi sebagaimana berikut.

**Tabel 2. Daftar Kepala Daerah yang Terlibat Perkara Korupsi**

No.	Nama	Jabatan Publik	Jabatan Parpol
1.	Agusrin Najamuddin	Gubernur Bengkulu Periode 2005-2010	Ketua DPD Demokrat Propinsi Bengkulu
2.	Syaukani Hasan Rais	Bupati Kutai Kartanegara Periode 2005-2010	Ketua DPD Golkar Propinsi Kalimantan Timur
3.	Amran Batalipu	Bupati Buol Periode 2007-2012	Ketua DPD Partai Golkar Kabupaten Buol
4.	Tubagus Aat Syafaat	Walikota Cilegon Periode 2004-2009	Kader Partai Golkar
5.	Murman Effendi	Bupati Seluma Periode 2010-2015	Ketua DPD Partai Demokrat Bengkulu
6.	Madjid Muaz	Bupati Tebo Periode 2006-2011	Ketua DPW PKB Propinsi Jambi
7.	Arifin Manap	Wali Kota Jambi Periode 2003-2008	Ketua DPD Partai Golkar Kota Jambi
8.	Muhiddin	Wali Kota Banjarmasin Periode 2010-2015	Ketua DPW PAN Kalimantan Selatan
9.	Adriansyah	Bupati Tanah Laut Periode 2008-2013	Ketua DPW PDIP Tanah Laut
10.	Andi Harahap	Bupati Penajam Paser Utara Periode 2008-2013	Ketua II DPD Partai Golkar Kabupaten Penajam Paser Utara
11.	I Nengah Arnawa	Bupati Bangli Periode 2008-2013	Ketua DPC PDIP Bangli
12.	Thaib Armaiyn	Gubernur Maluku Utara Periode 2008-2013	Ketua DPD I Partai Demokrat Propinsi Maluku Utara
13.	Ahmad Hidayat Mus	Bupati Kepulauan Sula Periode 2005-2010	Ketua DPD I Partai Golkar Propinsi Maluku Utara
14.	H. Raja Thamsir Rachman	Bupati Indragiri Hulu Periode 2004-2009	Ketua DPC Partai Demokrat di Kabupaten Indragiri Hulu

Sumber : Islahuddin, *Daftar Kepala Daerah yang Terlibat Korupsi*. <http://m.merdeka.com/khas/daftar-kepala-daerah-terlibat-korupsi-kepala-daerah-korup-4.html>, diakses 17 November 2013.

Lebih lanjut bila ditelusuri perkara korupsi berdasarkan instansi dapat dilihat sebagaimana Tabel 3 berikut ini.

**Tabel 3. Daftar Penindakan Korupsi Berdasarkan Jabatan per 31 Agustus 2013**

Jabatan	Penindakan Kasus Korupsi Tahun										Jumlah
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Kepala Lembaga/ Kementerian	0	1	1	0	1	1	2	0	1	2	9
Gubernur	1	0	2	0	2	2	1	0	0	1	9
Bupati/Walikota dan Wakil	0	0	3	7	5	5	4	4	4	2	34

Sumber : Diadaptasi dari *Anti-Corruption Clearing House*, Komisi Pemberantasan Korupsi. *Statistik Penanganan Tindak Pidana Korupsi*. <http://acch.kpk.go.id/statistik-penanganan-tindak-pidana-korupsi-berdasarkan-instansi>, diakses 17 November 2013.

---

Makalah ini telah dipresentasikan pada Seminar Nasional FISIP UT di UTCC Jakarta pada tanggal 21 November 2013.

Degradasi moral yang menggerogoti para pemimpin ini seakan tidak tersentuh hukum, bahkan beberapa di antaranya tanpa segan-segan melakukan praktek suap, *mark up* anggaran negara atau sejenisnya demi kepentingan menyumbang kas parpol.

Permasalahannya adalah sudah sedemikian parahkah degradasi moral para elit sebagai penyelenggara negara yang *notabene* hampir sebagian besar memegang tampuk kekuasaan sebagai pejabat publik dan pemimpin parpol? Bagaimana solusi untuk menjauhkan praktek penyelenggaraan negara oleh pejabat publik agar tidak *direcoki* oleh persoalan pembiayaan parpol? Artikel ini berusaha memberikan solusi agar pejabat publik lebih memikirkan kepentingan negara dibanding kepentingan parpol atau kelompok.

### **Konsepsi Kepemimpinan dan Trias Politika**

Seorang pemimpin berbeda dengan pengikut, perbedaan ini disebabkan adanya perbedaan peran. Perbedaan peran ini menentukan status posisi tertentu sesuai dengan harapan peran. Dengan demikian konsep kepemimpinan dapat dipandang dari aspek diferensiasi peran di dalamnya. Kepemimpinan dapat dikonsepsikan sebagai interaksi antara individu dengan anggota kelompoknya. Kepemimpinan yang rangkap tentunya diharapkan dapat memperkuat kekuasaan yang diraihinya demi untuk memperbesar kekuasaan itu sendiri. Pemimpin atau manajer menurut White, Hodgson & Crainer (1997) adalah (Lihat [blog.poltek-malang.ac.id/.../20090526-5.%20Teori%20Kepemimpinan%20modern.doc](http://blog.poltek-malang.ac.id/.../20090526-5.%20Teori%20Kepemimpinan%20modern.doc)):

“manusia-manusia super lebih daripada yang lain, kuat, gigih, dan tahu segala sesuatu. Para pemimpin dalam menjalankan tugasnya tidak hanya bertanggungjawab kepada atasannya, pemilik, dan tercapainya tujuan organisasi, mereka juga bertanggungjawab terhadap masalah-masalah internal organisasi termasuk didalamnya tanggungjawab terhadap pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia. Secara eksternal, para pemimpin memiliki tanggungjawab sosial kemasyarakatan atau akuntabilitas publik”.

Pendapat ini senada dengan Anderson sebagaimana kekuasaan dalam konsepsi Jawa. Anderson melihat bahwa konsep kekuasaan Jawa selama ini telah mendominasi Indonesia, dengan kata lain kalau ingin melihat gambaran tentang konsep kekuasaan dalam pandangan masyarakat Indonesia dapat dilakukan dengan melihat konsep kekuasaan Jawa. Oleh karena itu seorang pemimpin harus dapat mengakumulasi dan menyerap berbagai energi dalam masyarakat agar memiliki kharisma yang dapat melahirkan kepatuhan bagi pengikutnya.

Dalam konsepsi modern yang dikenal dengan adanya pemisahan kekuasaan, John Locke memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga bagian, yaitu: Legislatif (kekuasaan

untuk membuat undang-undang), eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), dan federatif (kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri). Montesquieu lebih lanjut mengembangkan ide Locke ini dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) negara yang ada di Inggris menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini benar-benar terpisah, untuk menjaga agar raja tidak sewenang-wenang dan dikenal dengan *Trias Politica*. Konsep ini kemudian diadopsi di Indonesia menjadi pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam pembagian kekuasaan versi Indonesia ini, dimungkinkan ketiga kekuasaan negara ini saling bekerja sama.

### **Dualisme Kepemimpinan dan Degradasi Moral**

Berbagai kasus korupsi yang dilakukan oleh para pejabat publik sekaligus pemimpin parpol secara tidak langsung menunjukkan bahwa fungsi parpol tidak berjalan secara maksimal. Parpol yang seharusnya menjalankan tiga fungsi utama yaitu sebagai sarana komunikasi politik, sosialisasi politik, dan rekrutmen politik tidak dapat melahirkan pemimpin yang benar-benar bersih secara moral. Parpol sebagai agen seleksi pejabat publik ternyata belum mengkader anggota-anggotanya secara kuat dari tingkat *grassroots*, akibatnya pemilu yang diharapkan dapat melahirkan pemimpin yang bersih dan mengakar di masyarakat baru sekedar menjalankan fungsi prosedural. Fakta politik yang memperlihatkan praktek jual beli suara, serangan fajar, *money politics*, suap, dll. merupakan potret nyata masyarakat Indonesia. Satu sisi melahirkan pemimpin hasil polesan, di sisi lain ketidaksiapan masyarakat menghadapi dinamika politik yang dinamis di tengah tingkat kesejahteraan masyarakat yang menurun. Transaksi politik akhirnya terjadi antara pemimpin dengan masyarakat melalui *money politics*; akibatnya parpol yang seharusnya melakukan seleksi pejabat publik gagal melahirkan pemimpin yang benar-benar mengakar di masyarakat. Parpol yang seharusnya berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik ternyata justru melahirkan pemimpin publik yang bermasalah. Parlemen yang anggotanya berasal dari parpol sebagai faktor penentu dalam seleksi pejabat publik ternyata terjebak dalam pragmatisme kekuasaan dan korupsi sehingga gagal melahirkan pemimpin yang nasionalis, ideologis, dan negarawan.

Kasus-kasus korupsi yang dilakukan pemimpin dengan jabatan rangkap sebagaimana telah diungkap sebelumnya menunjukkan kerusakan moral dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu diperlukan perbaikan secara komprehensif untuk dapat melahirkan pemimpin yang benar-benar nasionalis, ideologis, dan negarawan. Pembenahan harus dilakukan secara  
Makalah ini telah dipresentasikan pada Seminar Nasional FISIP UT di UTCC Jakarta pada tanggal 21 November 2013.

komprehensif, mulai dari pembenahan undang-undang parpol, pemerintahan daerah, pemilu, dan lainnya yang terkait dengan undang-undang politik. Bila selama ini sudah dibatasi bahwa seseorang ketika mencalonkan diri menjadi pejabat politik, maka harus mengundurkan diri sebagai pejabat publik. Tentunya hal ini juga harus mengatur bahwa seorang pejabat publik tidak boleh merangkap sebagai pemimpin parpol, sehingga seorang pemimpin harus benar-benar fokus memikirkan kepentingan masyarakat yang lebih luas atau kepentingan negara.

Pada era reformasi dewasa ini, seorang pejabat publik dipilih oleh masyarakat bukan oleh partai politik meskipun pengusungnya dapat partai politik. Namun begitu terpilih menjadi pejabat publik, seharusnya secara moral harus berdiri untuk membela kepentingan publik (bukan hanya kepentingan parpol). Etika seperti ini belum dimiliki oleh semua pemimpin, bahkan dengan adanya dualisme kepemimpinan yang terjadi adalah kecenderungan menggunakan kewenangan dan kekuasaannya untuk kepentingan kelompok. Akibatnya rakyat yang seharusnya menikmati kesejahteraan melalui pemimpin yang dipilihnya, ternyata justru melahirkan pemimpin yang pragmatis bahkan tidak memikirkan kepentingan publik.

Lahirnya pemimpin yang demikian menyalahi konsepsi *Trias Politica* yang dilahirkan oleh Locke. Justru melalui perangkapan kepemimpinan ini, mudah sekali diatur kerjasama antar kekuasaan untuk kepentingan penguasa. Secara moralpun juga menyalahi konsep kekuasaan Jawa karena dalam konsepsi Jawa, moral yang utama. Baik dari sudut moral ataupun konsepsi kepemimpinan modern, fakta perangkapan kepemimpinan di Indonesia sudah sangat jauh menyimpang dari yang seharusnya. Akibatnya kepentingan publik atau negara seakan-akan ditinggalkan oleh para pemimpinnya. Oleh karena itu diperlukan perbaikan secara konstitusi, sistemik dan komprehensif.

## **Kesimpulan**

Dualisme kepemimpinan berkaitan dengan peran yang harus dijalankan seorang pemimpin. Bila seorang pemimpin menjalankan dua peran, maka *conflict of interest* tidak dapat dihindarkan. Dari berbagai kasus korupsi di Indonesia yang melibatkan para pejabat publik sekaligus pemimpin parpol menunjukkan bahwa kecenderungan pemimpin untuk menyalahgunakan kewenangan dan kekuasaannya untuk kepentingan kelompok sangat mencolok, dibanding memikirkan kepentingan publik atau negara. Fakta ini menunjukkan bahwa parpol belum menjalankan fungsi rekrutmen pejabat publik secara benar, akibatnya

lahir pemimpin hasil polesan pemilu yang sebenarnya tidak berakar di masyarakat. Untuk itu diperlukan pembenahan secara konstitusi, sistemik dan komprehensif. Artinya secara konstitusional harus dirancang peraturan atau undang-undang pemilu, parpol, atau peraturan lainnya yang konsisten untuk menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan.

### **Daftar Pustaka**

- Anti-Corruption Clearing House*, Komisi Pemberantasan Korupsi. *Statistik Penanganan Tindak Pidana Korupsi*. <http://acch.kpk.go.id/statistik-penanganan-tindak-pidana-korupsi-berdasarkan-instansi>, diakses 17 November 2013.
- Budiarjo, Miriam. (Eds). (1984). *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Budiarjo, Miriam. (2005). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Islahuddin. *Daftar Kepala Daerah yang Terlibat Korupsi*. <http://m.merdeka.com/khas/daftar-kepala-daerah-terlibat-korupsi-kepala-daerah-korup-4.html>, diakses 17 November 2013.
- Suradika, Agus. *Relasi Korupsi dan Kekuasaan: Antara Cermin Budaya dan Penanggulangannya*. <http://www.docstoc.com/docs/5936230/Agus-Suradika-Korupsi-dan-Kekuasaan>, diakses tanggal 18 November 2013.
- White, Hudgson & Crainer (1997) dalam *Teori Kepemimpinan Modern*. [blog.poltek-malang.ac.id/.../20090526-5.%20Teori%20Kepemimpinan%20modern.doc](http://blog.poltek-malang.ac.id/.../20090526-5.%20Teori%20Kepemimpinan%20modern.doc), diakses 18 November 2013.