

## UPAYA PENCEGAHAN KASUS KORUPSI JUAL BELI JABATAN OLEH KEPALA DAERAH

1

Novianto Murti Hantoro

### Abstrak

*Kasus korupsi jual beli jabatan oleh kepala daerah kembali terjadi, kali ini di lingkungan Pemerintah Kabupaten Probolinggo. Tulisan ini menganalisis upaya untuk mencegah terulangnya kembali kasus korupsi ini dari aspek regulasi, pengawasan, integritas, dan pola hubungan antara jabatan politik dan birokrasi. Dari aspek regulasi, terdapat celah regulasi terkait persyaratan dan ketentuan mengenai pengisian lowongan jabatan kepala desa oleh pejabat kepala desa dari ASN. Dari aspek pengawasan, KASN perlu menyiapkan tools pengawasan untuk ASN yang lebih efektif. Pada aspek integritas, program pembangunan integritas bagi penyelenggara negara dan individu ASN perlu diakselerasi. Penataan pola hubungan antara pejabat politik dan birokrasi yang sejajar hanya akan dapat terjadi apabila kedua belah pihak melakukan perbaikan dan mutual adjustment. Dalam pelaksanaan fungsinya, DPR RI terutama Komisi II yang berpasangan kerja dengan Kemendagri, Kemenpan RB, dan KASN perlu memastikan agar kepercayaan masyarakat terhadap kepala daerah dan ASN tidak menurun.*

### Pendahuluan

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) telah melakukan penahanan terhadap tersangka dugaan tindak pidana korupsi terkait seleksi jabatan di lingkungan pemerintah Kabupaten Probolinggo. Pengembangan perkara yang bermula dari kegiatan tangkap tangan ini, menetapkan 18 orang yang diduga sebagai pihak pemberi dan 4 orang sebagai pihak penerima. Para pihak pemberi disangkakan melanggar Pasal 5 ayat (1) huruf a atau huruf b atau Pasal 13 Undang-

Undang (UU) No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) *jo.* Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP. Sedangkan para pihak penerima disangkakan melanggar Pasal 12 huruf a atau Pasal 12 huruf b atau Pasal 11 UU Tipikor *jo.* Pasal 55 ayat (1) ke 1 KUHP (kpk.go.id., 4 September 2021).

Deputi Penindakan dan Eksekusi KPK, Karyoto, menjelaskan bahwa



kasus ini berawal dari penundaan pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) serentak tahap II di Kabupaten Probolinggo yang diagendakan pada 27 Desember 2021. Terhitung mulai tanggal 9 September 2021 terdapat 252 kepala desa dari 24 kecamatan di Kabupaten Probolinggo yang selesai menjabat. Lowongan jabatan tersebut akan diisi oleh penjabat dari Aparatur Sipil Negara (ASN). Para calon penjabat kepala desa diwajibkan memberikan uang sebesar 20 juta rupiah dan penyewaan tanah kas desa dengan tarif 5 juta rupiah per hektar (nasional.sindonews.com, 4 September 2021).

Kasus suap terkait jual beli jabatan yang dilakukan oleh kepala daerah bukan yang pertama kali. Sebelumnya, kasus serupa terjadi di Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jombang, Kabupaten Cirebon, dan Kabupaten Klaten (Kompas, 31 Agustus 2021, 3). Tulisan ini menganalisis upaya untuk mencegah terulangnya kembali kasus korupsi jual beli jabatan oleh kepala daerah dan pola hubungan antara jabatan politik dan birokrasi. Ada 4 aspek yang akan dianalisis, yaitu masalah regulasi, pengawasan, integritas, dan pola hubungan antara jabatan politik dan birokrasi.

### **Celah dan Faktor Penyebab Jual Beli Jabatan**

Munculnya transaksi pengisian penjabat kepala desa di Kabupaten Probolinggo menurut Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Agus Pramusinto, dapat diredam dengan pengetatan regulasi (kasn.go.id., 6 September 2021). Walaupun tidak dijelaskan bagaimana pengetatan tersebut harus dilakukan, namun setidaknya faktor regulasi dikemukakan sebagai penyebab.

Menurut ICW maraknya korupsi di daerah karena kurangnya pengawasan dari pusat (kabar24.bisnis.com, 20 Juni 2018). Sementara, Pelaksana Tugas Direktur Eksekutif Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), Herman Nurcahyadi Suparman menyebutkan, selain masalah kewenangan kepala daerah dalam masalah kepegawaian, perbuatan jual beli jabatan menunjukkan kurangnya integritas yang dimiliki (kppod.org, 3 September 2021).

### **Pencegahan Melalui Regulasi, Pengawasan, dan Peningkatan Integritas**

Regulasi terkait pengisian lowongan jabatan kepala desa terdapat dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (PP Desa) dan peraturan di daerah setempat. Pasal 57 PP Desa menyebutkan, dalam hal terjadi kebijakan penundaan pelaksanaan pemilihan kepala desa, kepala desa yang habis masa jabatannya tetap diberhentikan dan selanjutnya bupati/wali kota mengangkat penjabat kepala desa. Bupati/wali kota mengangkat penjabat kepala desa dari PNS pemerintah daerah kabupaten/kota. Persyaratan untuk penjabat kepala desa berdasarkan Pasal 58 ayat (1), paling sedikit harus memahami bidang kepemimpinan dan teknis pemerintahan.

Ketentuan di dalam PP tersebut diulang kembali dengan norma yang relatif sama dalam Pasal 83 dan Pasal 84 Peraturan Bupati Probolinggo No. 1 Tahun 2021 tentang Pedoman Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa. Peraturan bupati tersebut juga menyebutkan persyaratan penjabat

kepala desa paling sedikit harus memahami bidang kepemimpinan dan teknis pemerintahan. Frasa “paling sedikit” seharusnya menjadi ruang bagi pemerintah daerah untuk mengatur persyaratan dengan mengedepankan sistem merit dan asas transparansi.

Selain persoalan persyaratan, celah dalam regulasi terdapat dalam hal penundaan pemilihan kepala desa. Adanya penundaan pemilihan kemudian ‘melowongkan’ jabatan kepala desa untuk diisi penjabat kepala desa dari ASN berpotensi besar mengakibatkan kolusi antara ASN dengan kepala daerah yang berwenang mengangkat.

Pasal 14 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan hanya menyebutkan istilah pelaksana harian dan pelaksana tugas. Pelaksana harian melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara, sedangkan pelaksana tugas melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap. Namun, terdapat pola pengisian jabatan dalam hal kekosongan kepala daerah, baik karena cuti kampanye maupun berakhirnya masa jabatan, yang menyebutkan istilah pejabat sementara dan penjabat ([bone.go.id](http://bone.go.id), 27 Maret 2018). Pola ini yang nampaknya digunakan untuk pengisian jabatan kepala desa yang kosong sampai dengan terpilih kepala desa yang baru melalui Pilkades. Ketentuan ini perlu dikaji ulang dengan mempertimbangkan sekretaris desa sebagai pelaksana tugas sampai dengan terpilihnya kepala desa baru.

UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN telah membentuk KASN yang berfungsi mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN. Sistem merit adalah kebijakan dan

manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Menurut Ketua KASN, masalah pengisian jabatan kepala desa selama ini bukan menjadi ranah pengawasan KASN, namun tidak menutup kemungkinan kewenangan tersebut dapat berpindah ke KASN ke depannya ([kasn.go.id](http://kasn.go.id), 6 September 2021).

Jabatan kepala desa memang bukan termasuk jabatan ASN, namun dengan memperhatikan pihak yang terkait dalam kasus ini, yaitu kepala daerah dan ASN, setidaknya KASN memiliki peran karena terkait dengan perilaku ASN. Artinya, upaya KASN untuk mengawasi proses ini belum optimal sehingga tidak dapat mencegah terjadinya jual beli jabatan tersebut. KASN perlu menyusun *tools* sistem pengawasan, baik untuk pengisian dalam jabatan ASN maupun pengangkatan ASN menjadi penjabat kepala desa.

Selain pengawasan eksternal, terdapat pula mekanisme pengawasan internal. Namun pengawasan internal diragukan dapat mencegah karena berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Inspektorat Kabupaten/Kota bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota.

Kasus korupsi jual beli jabatan terkait erat dengan permasalahan integritas kedua belah pihak, yaitu kepala daerah dan ASN. Selain partai politik sebagai pengusung calon kepala daerah, KPK juga memiliki peran penting untuk

perbaikan di sektor ini. Penyelenggara negara yang kasus korupsinya ditangani oleh KPK merupakan hasil proses politik elektoral. KPK telah menyelenggarakan pembekalan kepada pelaksana dan peserta pada proses pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2020. Pada tahun 2020, tercatat sebanyak 858 calon kepala daerah yang mengikuti kegiatan tersebut (KPK, 2020: 71).

Sementara untuk ASN, program Reformasi Birokrasi menghadirkan Permenpan RB No. 60 Tahun 2020 tentang Pembangunan Integritas Pegawai ASN. Salah satu faktor pembangun integritas ASN adalah keberanian moral. Keberanian moral merupakan kekuatan mental individu dan kepercayaan diri dalam membuat keputusan moral untuk menyelesaikan dilema etika.

Program-program yang bertujuan untuk meningkat integritas, baik untuk penyelenggara negara maupun ASN perlu diakselerasi. Selain itu, perlu dilakukan evaluasi agar program ini efektif mewujudkan integritas individu. Integritas ASN merupakan faktor kunci dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien, serta pelayanan publik yang prima.

## Hubungan Pejabat Politik dan Birokrasi

Secara ketatanegaraan, permasalahan jual beli jabatan oleh kepala daerah berawal dari persoalan Pilkada. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota pada Pasal 71 Ayat (2) telah mengantisipasi dengan ketentuan bahwa Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Wali Kota atau Wakil Wali Kota dilarang melakukan

penggantian pejabat 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Ketentuan ini perlu dipertegas dan diperluas dengan mengevaluasi praktek pelaksanaannya karena masih banyak terjadi kasus korupsi terkait hal ini, termasuk untuk pengisian pejabat kepala desa.

Pada tataran konsep, persoalan ini merupakan persoalan klasik mengenai dikotomi politik dan administrasi/ birokrasi. Carino menyebutkan dua kategori, *executive ascendancy*, yaitu birokrasi subordinasi dari politik, dan *bureaucratic sublation*, yaitu birokrasi sejajar dengan politik (Carino, 1994: 4). *Executive ascendancy* berasal dari anggapan bahwa kepemimpinan pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaan atau mandat dari rakyat, yang dalam konteks kepala daerah dipilih melalui pemilihan kepala daerah secara langsung. Perlu diperhatikan sejauh mana rakyat dapat mengawasi dan mengontrol pejabat politik yang dipilihnya. Pada kenyataannya, untuk saat ini, pengawasan oleh rakyat belum efektif dan seringkali diasumsikan hanya 5 tahun sekali dalam pilkada, yaitu untuk menghentikan mandat dengan tidak memilih kembali atau meneruskan mandat dengan memilih kembali dalam pemilihan yang belum tentu juga bebas dari *money politic*.

Adapun *bureaucratic sublation* didasarkan pada anggapan bahwa birokrasi pemerintah itu bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana. Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen dan memiliki catatan karier yang panjang dibandingkan dengan pejabat politik yang menjadi pimpinannya. Kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin

pelaksana, melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*.

Pendapat lain tentang bagaimana membangun pola hubungan dalam sebuah organisasi dikemukakan oleh Mintzberg yang membagi metode hubungan berdasarkan *mutual adjustment*, *direct supervision*, dan *standardization* (Ratna, 2012:19). *Mutual adjustment* adalah suatu hubungan antara dua pihak atau lebih untuk saling memahami dan saling menyesuaikan sehingga mereka bisa saling bekerja sama dengan baik (Ratna, 2012:19).

Menyejajarkan birokrasi dengan politik untuk saat ini memang tidak mudah, mengingat kompetensi dan profesionalitas birokrasi di Indonesia berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Untuk itu diperlukan upaya pada kedua belah pihak. Pejabat politik yang akan menduduki jabatan setidaknya perlu memiliki pemahaman mengenai birokrasi, sehingga dapat saling mendukung dengan pejabat birokrasi. Sementara untuk pihak ASN perlu mendapatkan kepercayaan dari pejabat politik dengan menunjukkan kinerja baik dari sisi kompetensi dan profesionalitas. Hubungan tersebut akan dapat berjalan dengan baik apabila kedua belah pihak melakukan *mutual adjustment*.

### Penutup

Permasalahan kasus korupsi jual beli jabatan oleh kepala daerah yang terus berulang perlu dicegah melalui perbaikan regulasi, mengefektifkan sistem pengawasan, dan mengakselerasi program pembangunan integritas penyelenggara negara dan ASN. Selain itu, perlu dilakukan pula penataan pola hubungan antara pejabat politik dan birokrasi dengan

mengusahakan agar mereka menjadi mitra sejajar untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien.

Dalam pelaksanaan fungsinya, DPR RI perlu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU agar tidak terjadi penyimpangan. Pengawasan perlu dilakukan terutama oleh Komisi II DPR RI yang memiliki pasangan kerja dengan Kemendagri, Kemenpan RB, dan KASN, untuk memastikan agar pemerintah menjalankan kewenangannya dengan baik agar tidak menurunkan wibawa dan kepercayaan terhadap kepala daerah dan ASN di mata rakyat.

### Referensi

- “Awal Mula Kasus Jual Beli Jabatan Kades hingga Berujung OTT Bupati Probolinggo”, 4 September 2021, <https://nasional.sindonews.com/read/531770/13/awal-mula-kasus-jual-beli-jabatan-kades-hingga-berujung-ott-bupati-probolinggo-1630760981>, diakses 14 September 2021.
- Carino, Ledivina V. 1994. *Bureaucracy for Democracy, the Dynamics of Executive Bureaucracy Interaction during Governmental Transitions*. Philippines: College of Public Administration, University of the Philippines.
- “ICW: Maraknya Korupsi di Daerah karena Kurangnya Pengawasan Pusat”, 20 Juni 2018. <https://kabar24.bisnis.com/read/20180620/15/807783/icw-maraknya-korupsi-di-daerah-karena-kurangnya-pengawasan-pusat>, diakses 21 September 2021.
- “KPK Tahan 17 Tersangka Jual Beli Jabatan Kepala Desa di Probolinggo”, 4 September

2021, <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2261-kpk-tahan-17-tersangka-jual-beli-jabatan-kepala-desa-di-probolinggo>, diakses 14 September 2021.

Laporan Tahunan KPK 2020.

“Problem Korupsi yang Terus Berulang”. *Kompas*. 31 Agustus 2021, hal. 3.

“Rawan Kolusi, Ketua KASN Ungkap Pentingnya Pengetatan Regulasi Saat Terjadi Kekosongan Jabatan Kepala Desa”, 6 September 2021.

<https://www.kasn.go.id/id/publikasi/rawan-kolusi-ketua-kasn-ungkap-pentingnya-pengetatan-regulasi-saat-terjadi-kekosongan-jabatan-kepala-desa>, diakses 14 September 2021.

“UU ASN 5/2014 Jadi Celah Bupati/Wali Kota Jual Beli Jabatan”, 3 September 2021, <https://www.kppod.org/berita/view?id=978>, diakses 21 September 2021.



Novianto Murti Hantoro  
[novianto.hantoro@dpr.go.id](mailto:novianto.hantoro@dpr.go.id)

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Ahli Madya Bidang Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Periode Masa Jabatan Hakim Konstitusi dan Implikasinya terhadap Kemandirian Kekuasaan Kehakiman” (2020); “Konsep *Omnibus Law* dan Tantangan Penerapannya di Indonesia” (2020); “Kinerja Pembentukan Undang-Undang Periode Pemerintahan 2014-2019: Evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional” (2019); dan “Peran Mahkamah Konstitusi terhadap Pemenuhan Hak Warga Negara atas Perumahan yang Layak” (2019).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.