

**KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA DALAM
RANGKAP JABATAN KOMISARIS BUMN**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum**

Oleh:
BAGUS HERMAWAN
1806200017



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

MEDAN

2022



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 21 September 2022, Jam 08:30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : BAGUS HERMAWAN
NPM : 1806200017
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA
DALAM RANGKAP JABATAN KOMISARIS BUMN

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, S.H., M. Hum.
NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana S.H., M.Hum.
2. Benito Asdhie Kodiyat M.S, S.H, M.H
3. Dr. Eka N.A.M Sihombing S.H, M.Hum

1. _____
2. _____
3. _____



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bisa membuat kamu lebih disiplin
dalam belajar

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id>

fahum@umsu.ac.id

[fahum](#)

[umsumedan](#)

[umsumedan](#)

[umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : BAGUS HERMAWAN
NPM : 1806200017
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM RANGKAP KOMISARIS BUMN

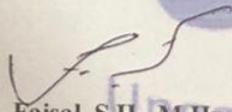
PENDAFTARAN : Tanggal, 03 September 2022

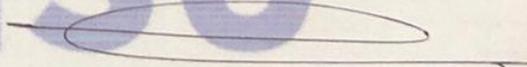
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. Faisal, S.H., M.Hum.
NIDN: 0122087502


Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H.M.Hum
NIP/NIDN/NIDK: 8875550017



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Sila kunjungi kami di agar mendapat
kabar dan tanggapan

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<http://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahumedsun](#) [umsunedan](#) [umsunedan](#) [umsunedan](#) [umsunedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : BAGUS HERMAWAN
NPM : 1806200017
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM RANGKAP JABATAN
KOMISARIS BUMN

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian Skripsi

Medan, September 2022

DOSEN PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H. M.Hum
NIP/NIDN/NIDK: 8875550017



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menyalin surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [f umsumedan](#) [i umsumedan](#) [t umsumedan](#) [u umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **BAGUS HERMAWAN**
NPM : **1806200017**
Program : **Strata – I**
Fakultas : **Hukum**
Program Studi : **Hukum**
Bagian : **Hukum Tata Negara**
Judul Skripsi : **KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM RANGKAP JABATAN
KOMISARIS BUMN**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Agustus 2022

Saya yang menyatakan



BAGUS HERMAWAN



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menandatangani surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : BAGUS HERMAWAN
NPM : 1806200017
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL
NEGARA DALAM RANGKAP JABATAN
KOMISARIS BUMN
PEMBIMBING : Dr. EKA N.A.M SIBOMBING, S.H., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
22-06-2022	Skripsi diterima.	
29-06-2022	Bab I → Latar belakang diperbaiki	
06-07-2022	Peragamaan terkait definisi operasional.	
13-07-2022	Metode penelitian perlu diperbaiki	
20-07-2022	Bab II → Tinjauan pustaka terlalu panjang.	
27-07-2022	Bab III → Kurang fokus pd rumusan masalah	
02-08-2022	Analisis masih belum jelas.	
09-08-2022	Kesimpulan & saran diperbaiki.	
16-08-2022	Pemeriksaan buku.	
22-08-2022	ACC utk dimengaji hignatkan.	

Diketahui Dekan

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

Dosen Pembimbing

(Dr. EKA N.A.M SIBOMBING, S.H., M.Hum)

ABSTRAK

KEDUDUKAN HUKUM APARATUR SIPIL NEGARA DALAM RANGKAP JABATAN KOMISARIS BUMN

Bagus Hermawan

Sebagai aparatur negara yang diberi amanat untuk mengayomi masyarakat, maka segala tindakannya pastilah berkaitan erat dengan masyarakat serta rawan terjadinya konflik kepentingan. Sifat umum dan luas dari kepentingan publik bisa berseberangan dengan kepentingan pribadi atau kelompok yang bersifat khusus. Dalam keadaan demikianlah ASN dituntut untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan aparatur sipil negara dalam undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara, dan untuk mengetahui kedudukan aparatur sipil negara rangkap jabatan komisaris BUMN, serta untuk mengetahui implikasi hukum yang timbul dari jabatan rangkap aparatur sipil negara menjadi komisaris BUMN.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normative atau penelitian kepustakaan (library Research) yang bersifat deskriptif, yaitu memaparkan data-data mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan implikasi hukum yang ditimbulkan dari jabatan rangkap tersebut. Metode analisis yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah metode analisis yuridis kualitatif.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa 1) Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dimana Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, dan Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan. 2) Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan kewajiban yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. 3) Dampak yang timbul akibat jabatan rangkap aparatur sipil negara menjadi komisaris BUMN diantaranya yaitu berdampak pada terjadinya konflik kepentingan, penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kapabilitasnya, penghasilan ganda, mengurangi performa kerja.

Kata Kunci : Aparatur Sipil Negara (ASN), Rangkap Jabatan, Komisaris BUMN

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wbr.

Alhamdulillah Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan nikmat kesehatan, kesejahteraan, keselamatan dan ilmu pengetahuan yang merupakan amanah, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sebagai sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi. Shalawat dan salam juga dipersembahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW. Skripsi ini disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum Di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Skripsi ini berjudul **“Kedudukan Hukum Aparatur Sipil Negara Dalam Rangkap Jabatan Komisaris BUMN”**

Disadari skripsi ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung saya pembuatan skripsi ini, baik Moril maupun Materil yang telah diberikan dalam penyelesaian skripsi ini. Terima kasih secara khusus dan istimewa saya berikan kepada orang yang paling berharga dan berjasa dalam hidup saya, merekalah yang selalu menjadi panutan dan inspirasi dan semangat saya selama ini yakni **“Ayahanda Supalik dan Ibunda Saminem”** dan juga kepada kedua adik kandung saya yakni, **”Ahmad Pauzi dan Muhammad Ilham”**. Semoga Allah SWT senantiasa melindungi dan memberikan kesehatan serta rezeki yang melimpah kepada mereka.

Selanjutnya dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya hanturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani, M.A.P. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
2. Bapak Dr. Faisal, S.H., M. Hum Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Bapak Dr. Zainuddin, S.H, M.H. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dan juga Selaku Dosen Penasehat Akademik.
4. Ibu Atika Rahmi, S.H, M.H. Selaku wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H, M.Hum. Selaku Dosen Pembimbing yang dengan penuh perhatian, motivasi dan arahan serta saran dalam membimbing sehingga skripsi ini selesai dengan baik.
6. Bapak Andryan, S.H, M.H. selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Bapak Assoc. Prof. Dr. Surya Perdana, S.H, M. Hum Selaku Dosen Pemanding Di Seminar proposal saya yang telah memberikan arahan dan saran untuk kebaikan skripsi saya.
8. Bapak dan Ibu dosen yang mengajar selama ini di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

9. Disampaikan juga terima kasih kepada seluruh Staf Biro Fakultas Hukum Universitas Muhammdiyah Sumatera Utara yang telah memberikan pelayanan adminitrasi yang sangat bersahaja kepada seluruh mahasiswa.
10. Kepada semua teman seperjuanganku di Fakultas Hukum Universitas Muhammdiyah Sumatera Utara stambuk 2018, khususnya Oka Ferari, Dessy Sri Rahmadani, Lanang Pramudianto Dias dan teman-teman yang lain yang sangat berperan penting dalam proses selama perkuliahan saya ucapkan banyak terima kasih.

Akhirnya, saya berharap semoga skripsi ini bermanfaat bukan hanya bagi saya, akan tetapi juga bagi para pembaca. Semoga allah senantiasa melimpahkan Taufiq dan Hidayah-nya kepada kita semua.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Medan, 22 Agustus 2022

Penulis

Bagus Hermawan

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	16
C. Faedah Penelitian	16
D. Tujuan Penelitian	17
E. Definisi Operasional.....	18
G. Keaslian Penelitian.....	19
H. Metode Penelitian.....	19
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian	20
2. Sifat Penelitian	21
3. Sumber Data.....	21
4. Alat Pengumpul Data	23
5. Analisis Data	23
I. Jadwal Penelitian	24
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	25
A. Aparatur Sipil Negara (ASN).....	25
B. Rangkap Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN)	33
C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)	38
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	39

A. Kedudukan Aparatur Sipil Negara Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.....	39
1. Asas, Prinsip, Nilai Dasar, dan Kode Etik Aparatur Sipil Negara .40	
2. Jenis, Status, dan Kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara	45
3. Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara.....	49
4. Jabatan Aparatur Sipil Negara.....	51
5. Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara	54
B. Kedudukan Aparatur Sipil Negara Rangkap Jabatan Komisaris BUMN.....	56
C. Implikasi Hukum Yang Timbul Dari Jabatan Rangkap Aparatur Sipil Negara Menjadi Komisaris BUMN	62
1. Pertimbangan Diangkatnya ASN Menjadi Komisaris BUMN.....	63
2. Jabatan yang Dilarang Merangkap sebagai Komisaris BUMN.....	81
3. Akibat Hukum Rangkap Jabatan ASN Menjadi Komisaris BUMN	84
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran.....	101
DAFTAR PUSTAKA	103
LAMPIRAN.....	109

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini pemerintah mendapat sorotan khusus untuk konsisten dalam memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Aspek kelembagaan, regulasi, kewenangan, hubungan antar lembaga, maupun sumber daya aparatur pengampu jabatan akan terus menjadi sorotan bagi masyarakat, baik itu pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sorotan atas upaya perbaikan kinerja penyelenggara pemerintahan dapat berasal dari dalam pemerintah itu sendiri yang merepresentasikan lembaga pengawas pemerintahan maupun yang berasal dari masyarakat, baik itu yang disampaikan secara langsung sesuai dengan mekanisme partisipasi, ataupun berupa masukan yang disampaikan secara tidak langsung melalui media seperti seminar, dialog, workshop maupun opini media massa. Semuanya bertujuan agar saran dan kritik konstruktif yang lahir bisa didengar oleh pemerintah.

Salah satu aspek perbaikan, yang menjadi kontributor terbesar ialah terkait persoalan penerapan regulasi dalam menjalankan roda pemerintahan. Berdasarkan asas hukum peraturan yang tinggi dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada dibawahnya, ataupun peraturan yang lebih khusus menyampingkan peraturan yang umum. Seharusnya tidak akan melahirkan persoalan implementasi regulasi seperti tumpang tindihnya aturan yang nantinya berimplikasi terhadap munculnya persoalan antar penyelenggara pemerintah ataupun persoalan terkait perbedaan persepsi dalam memaknai sebuah substansi peraturan perundang-

undangan yang berujung pada munculnya perbedaan pendapat dalam satu kasus yang sama.

Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah dan dapat digunakan untuk memajukan perekonomian negara. Karena salah satu penyebab kesejahteraan suatu negara itu ialah sektor perekonomiannya. Naik atau turunnya ekonomi bergantung kepada pelaku usaha yang menjalankan, baik itu perseorangan ataupun yang sudah berbentuk badan usaha. Peraturan perundang-undangan telah mengatur terkait dengan tata cara pelaksanaannya, karena Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*) maka dalam menjalankan roda pemerintahan harus berdasarkan legitimasi sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Salah satu contoh penggerak roda perekonomian negara yang berbentuk badan usaha ialah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN terdapat dua jenis, yakni perusahaan persero atau yang lebih dikenal PT dan perusahaan umum (perum).¹ PT merupakan asosiasi modal dan bidang hukum yang mandiri.² Dalam melaksanakan kegiatannya dilakukan secara berkelanjutan, terang-terangan dalam keadaan tertentu bertujuan untuk mencari keuntungan. Sementara perum merupakan BUMN yang keseluruhan modal dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang, dana

¹ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Jakarta: Balai Pustaka, 2019), hlm. 8.

² Zaman Hadi, *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi dalam Perseroan Terbatas* (Malang: UB Press, 2011), hlm. 2.

atas jasa yang bemutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan yang sesuai dengan prinsip perusahaan.³

PT sebagai suatu badan hukum, dapat melakukan kegiatan bisnisnya atas nama sendiri, memiliki kekayaan sendiri, dan dapat digugat ataupun menggugat, dikarenakan persero merupakan subyek mandiri. Meskipun seperti itu, PT masih membutuhkan suatu organ yang menemaninya untuk melakukan semua hal tersebut, yakni Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi, dan dewan komisaris. RUPS mendapatkan kewenangan lebih yang tidak dimiliki direksi atau dewan komisaris, yaitu mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan dewan komisaris serta mengevaluasi kinerja direksi dan dewan komisari. Meskipun mendapatkan kewenangan yang lebih dibanding direksi dan dewan komisaris namun tetap dibatasi oleh regulasi dan anggaran dasar terkait agar tidak bertindak sewenang-wenang.⁴

Sementara direksi merupakan organ yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan kepengurusan PT, baik itu didalam ataupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Pada dasarnya anggota direksi ialah buruh atau pegawai PT.⁵ Dan organ yang terakhir ialah dewan komisaris, memiliki tugas pengawasan secara umum dan atau khusus kepada direksi serta memberi nasihat sesuai dengan anggaran dasar. Dari ketiga organ PT tersebut dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus bertindak berlandaskan tujuan dan kepentingan dari PT itu sendiri, agar tindakan yang dilakukan tidak menimbulkan kerugian.

³ Refly Harun, *Op.cit.*,

⁴ Man S Sastrawidjaja dan Rai Matili, *Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang* (Bandung: Keni Media, 2012), hlm. 19.

⁵ Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi* (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 105.

Seperti contohnya praktik monopoli, berupa rangkap jabatan (*Interlocking directorate*) direksi dan dewan komisaris.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menanggapi terkait rangkap jabatan dapat membuka peluang pelanggaran undang-undang anti monopoli. Dibuktikan dengan adanya pelanggaran Pasal 26 Undang-Undang Antimonopoli pada kasus No.1/KPPU/L/2003 antara PT Garuda dan PT Abacus. Ditemukan adanya jabatan rangkap antara dua direksi PT Garuda yang juga memiliki posisi sebagai dewan direksi PT Abacus, dan kedua perusahaan tersebut berafiliasi dengan induk atau biasa dikenal dengan hubungan vertikal. PT Garuda merupakan penyedia jasa transportasi udara, sementara PT Abacus merupakan penyedia sistem eservasi terkomputerisasi.

Beberapa bulan terakhir jagad sosial media mulai bermunculan isu terkait dengan rangkap jabatan, terlebih khusus rangkap jabatan sebagai ASN dan juga komisaris BUMN. Sebenarnya hal ini tak hanya muncul beberapa bulan terakhir saja, namun sejak beberapa tahun belakangan masih ditemukan hal yang sama sehingga menarik untuk ditelaah secara mendalam dan analitis. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa: ASN merupakan sebuah profesi yang terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

“PNS ialah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.”⁶

Sistem keprofesian selalu menyertakan kode etik, yang secara umum memuat integritas, jujur, amanah, dan bertanggung jawab. Dalam rangka menjaga agar keutamaan tersebut tetap terpelihara, ASN menghindari situasi dan kondisi yang mana bertentangan dengan prinsip profesionalitasnya. Salah satunya ialah *interlocking directorate*.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap sebagai *milestone* dalam tahap reformasi birokrasi di Indonesia. Perubahan pengelolaan sumber daya dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai, menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia (SDM) secara strategis (*Strategic human resource management*) agar tersedia sumber daya ASN yang unggul dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi ASN.⁷

⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

⁷ Riris Katharina, “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara”, Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No.2(2018): 2.

Seiring dengan perkembangan zaman, selama lima tahun pelaksanaan sejak 2014 sampai 2019 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara antara lain sebagai berikut:

1. Sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah diselenggarakan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). Sistem rekrutmen semacam ini dinilai mampu menekan penyalahgunaan kekuasaan oleh oknum tertentu untuk memperjualbelikan posisi PNS. Sebisa mungkin untuk berinteraksi dengan manusia dihilangkan. Dengan sistem ini aspek kecepatan, akuntabilitas, dan transparansi sangat dikedepankan. Hal ini dimulai dari pengusulan formasi melalui e-formasi, pendaftaran yang dilakukan secara online, serta seleksi kompetensi dasar. Kemudian pada tahun 2018 juga diterapkan seleksi kompetensi bidang yang menggunakan sistem CAT. Sistem CAT ini memperlihatkan hasil secara *real time* dan dapat dipantau secara langsung, sehingga dapat dipastikan bahwa resiko akan intervensi kecurangan sangat kecil
2. Seleksi terbuka (*Open bidding*) Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) atau sistem lelang jabatan. Melalui sistem ini diharapkan dapat terjaring orang-orang yang tepat untuk menduduki jabatan yang akan diisi. namun dalam praktiknya dilapangan masih terjadi benturan-benturan kuat karena berbagai kepentingan. Hal itu diakui oleh Deputi SDM Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB), Setiawan Wangsaatmaja. Maka dari

itu pada tahun 2019 diharapkan sistem *open bidding* tersebut sudah ditinggalkan. Sebagai gantinya akan hadir sistem merit (melihat kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam berbagai aspek, mulai dari perencanaan, pengadaan, sampai dengan pemberhentian PNS).⁸

Namun demikian, perubahan-perubahan yang menuju arah perbaikan dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara beberapa hal sudah tercapai, seperti sistem penggajian, struktur jabatan, pangkat, dan manajemen. Walaupun tata kelola ASN mengalami reformasi signifikan dengan diterbitkannya beberapa peraturan perundangundangan khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara namun dalam praktiknya masih ada. ASN adalah pekerjaan yang rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik yang diemban oleh ASN begitu luas dan umum. Seringkali kepentingan publik tersebut berseberangan dengan kepentingan privat, baik itu kepentingan pribadi, keluarga, sejawat, kelompok, maupun golongan. Ketika keduanya berseberangan, dan ASN dituntut untuk bertindak atau membuat keputusan ditengah persimpangan tersebut, maka hadirilah konflik kepentingan secara aktual.⁹

Sebagai aparatur negara yang diberi amanat untuk mengayomi masyarakat, maka segala tindakannya pastilah berkaitan erat dengan masyarakat serta rawan

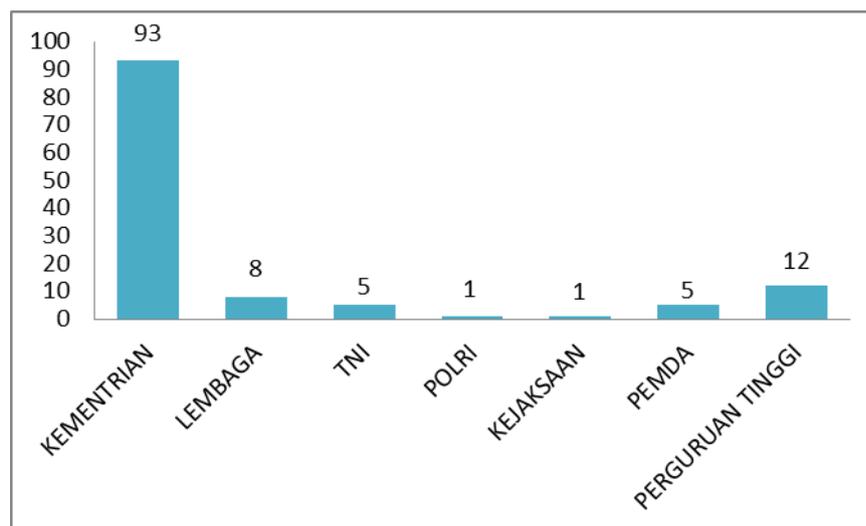
⁸ Riris Katharina, "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara", Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No.2(2018): 2.

⁹ Nisa Agistina Rachman dan Antonius Galih Prasetyo, *Proceeding International Seminar: Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government, Cetakan Pertama* (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2017), hlm. 145.

terjadinya konflik kepentingan. Sifat umum dan luas dari kepentingan publik bisa berseberangan dengan kepentingan pribadi atau kelompok yang bersifat khusus. Dalam keadaan demikianlah ASN dituntut untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. DPP KNPI (Dewan Pengurus Pusat Komite Nasional Pemuda Indonesia) melakukan investigasi terkait aparatur yang melakukan praktik rangkap jabatan dan berikut ialah daftarnya.¹⁰

Hasil penelusuran yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tahun 2019 mengungkap bahwa dari 144 unit yang dipantau, ditemukan setidaknya ada 222 komisaris atau 41 persen dari total 541 komisaris yang diisi oleh pejabat publik. Dari hasil identifikasi tersebut juga ditemukan 125 pejabat dari sejumlah instansi pemerintah yang menduduki komisaris BUMN. Gambar 1 di bawah menunjukkan sebaran jenis instansi di mana pejabatnya menduduki komisaris BUMN.

Gambar 1- Pejabat merangkap Komisaris BUMN berdasarkan jenis instansi asal

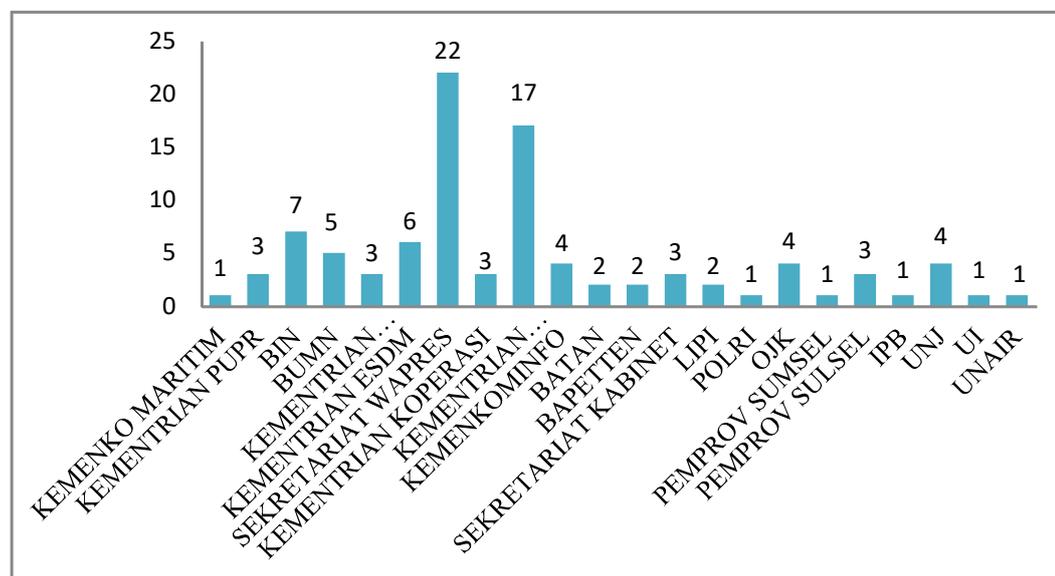


¹⁰ Muhammad Nizamuddin Sidqi, Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Sebagai badan Komisaris badan usaha milik negara perspektif hukum positif dan maslaha, *Journal Of Constitutional Law*, Vol 4(2), 2022

Sumber: diolah dari ORI (2019)¹¹

Total dari 125 pejabat yang merangkap sebagai komisaris, Kementerian BUMN menjadi instansi pemerintah dengan jumlah terbanyak pejabatnya melakukan rangkap sebagai komisaris. Untuk lebih lanjut perinstansi pemerintah dapat dilihat dari gambar berikut:

Gambar 2 – Asal Instansi Pejabat yang Merangkap Jabatan



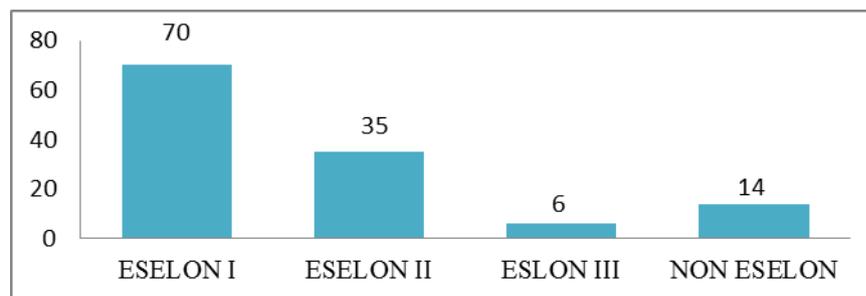
Sumber: diolah dari ORI (2019)

Berdasarkan gambar 2 di atas dapat dilihat bahwa pejabat yang merangkap jabatan paling banyak berasal dari Sekretariat Wapres dengan jumlah 22 pejabat. Sedangkan di urutan terbanyak kedua adalah pejabat yang berasal dari Kementerian Pariwisata dengan jumlah 17 pejabat.

¹¹ Pada Juni 2019 Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mempublikasikan data 125 nama pejabat publik yang merangkap komisaris BUMN.

Selanjutnya dalam Gambar 3 digambarkan pejabat yang merangkap jabatan berdasarkan urutan kepangkatannya (eselonisasi).

Gambar 3 - Pejabat merangkap Komisaris BUMN berdasar Urutan Kepangkatan



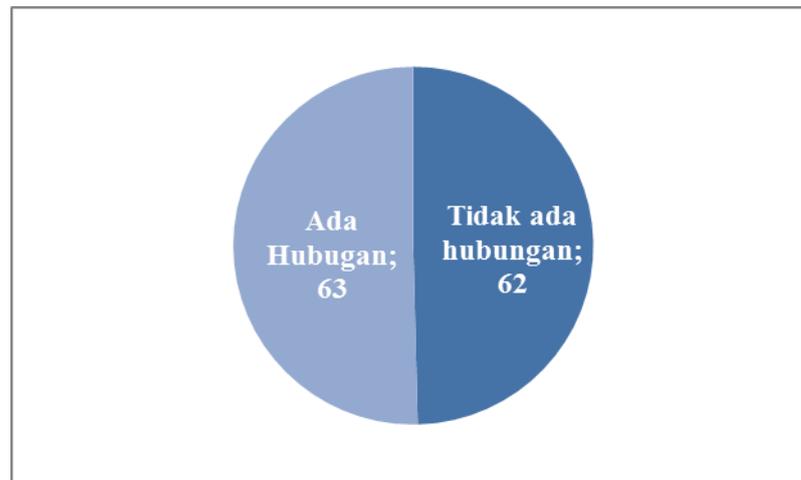
Sumber: diolah dari ORI (2019)

Berdasarkan gambar 3 dapat dilihat bahwa pejabat eselon I merupakan pejabat yang paling banyak menduduki jabatan komisaris BUMN. Pola yang dapat dilihat adalah semakin tinggi eselonnya maka semakin besar persentase yang merangkap jabatan.

Gambar 4 berikutnya adalah identifikasi hubungan antara jenis usaha BUMN dan nomenklatur instansi, apakah ada keterkaitan atau tidak. Identifikasi ini dapat menunjukkan apakah jabatan komisaris di satu jenis usaha BUMN harus diisi oleh pejabat dari instansi yang nomenklturnya sesuai dengan jenis usaha BUMN tersebut. Misalnya komisaris di jenis usaha BUMN bidang transportasi dan perhubungan diisi oleh pejabat dari Kementerian Perhubungan, dan sebagainya.

Gambar 4 - Identifikasi Hubungan antara Jenis Usaha BUMN dan Nomenklatur

Instansi



Sumber: diolah dari ORI (2019)

Berdasarkan gambar 4, dapat dilihat bahwa jumlahnya tidak jauh berbeda antara adanya keterkaitan dan tidak adanya keterkaitan antara jenis usaha BUMN dan nomenklatur instansi. 63 pejabat ada hubungan dan 62 pejabat lainnya tidak ada hubungan apabila ditinjau dari aspek keterkaitan hubungan antara bidang usaha BUMN dengan nomenklatur instansi asal. Hal tersebut dapat menimbulkan adanya konflik kepentingan antara unsur yang diawasi atau dibina dengan unsur pembina atau pengawasnya.

Ketika seorang aparatur negara melakukan dalam hal ini pegawai negeri sipil merangkap jabatan, menimbulkan aebuah pertanyaan terkait profesionalisme dan integritas dari yang bersangkutan, karena hal itu dapat memicu adanya konflik kepentingan. Ethics Unwrapped mengatakan: konflik kepentingan hadir, apabila kepentingan seseorang bertolak belakang dengan kepentingan orang lain atau organisasi yang mana seseorang tersebut merasa berhutang kesetiaan.¹² Apabila

¹² <http://ethicsunwrapped.utexas.edu> (diakses pada Tanggal 01 Juli 2022 pukul 11.56 WIB)

ada pejabat pemerintah yang duduk sebagai penguasa pejabat tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat.¹³

Selain berpengaruh terhadap terwujudnya tugas pegawai negeri sipil dalam memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Hal tersebut juga didasarkan atas bentuk badan hukum yang berbeda antara instansi pemerintah dengan BUMN. Instansi pemerintah yang diisi oleh para pegawai negeri sipil merupakan badan hukum publik dan berorientasi kepada kepentingan publik. Sedangkan BUMN sebagai badan hukum privat atau perdata, sehingga jabatan komisaris BUMN itu sendiri memiliki orientasi privat yang kuat karena bekerja pada sebuah entitas yang wajib mencari keuntungan.

Beberapa peraturan perundang-undangan ada yang membolehkan rangkap jabatan, dan ada pula yang melarangnya. seperti penunjukan Raden Hari Hikmat yang awalnya menjabat sebagai Direktur Jenderal Rehabilitasi Sosial di Kementrian Sosial, kemudian merangkap sebagai Komisaris PT Biro Klasifikasi Indonesia , diyakini dapat menimbulkan konflik regulasi.¹⁴ Dimana sebelumnya Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Tata Tertib Pegawai Negeri Sipil melarang PNS merangkap jabatan sebagai direksi dan komisaris perusahaan swasta. PP tersebut kemudian diubah menjadi PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang menyatakan bahwa tidak adanya larangan PNS untuk menjadi komisaris sekaligus, kecuali menjadi anggota partai politik. Logika yang kemudian berkembang ialah tidak adanya larangan menjadi

¹³ Arifin P. Soerja Atmadja, *Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke 7* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 84.

¹⁴ Muhammad Nizamuddin Sidqi, Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Sebagai badan Komisaris badan usaha milik negara perspektif hukum positif dan maslaha, *Journal Of Constitutional Law*, Vol 4(2), 2022

komisaris perusahaan swasta apalagi menjadi komisaris BUMN atau anak perusahaan yang berarti bahwa ASN akan diberikan kelonggaran yang setara dengan pegawai swasta.

Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN menunjukkan bahwa Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN bisa berasal dari pejabat struktural dan pejabat fungsional pemerintah. Peraturan tersebut mengasumsikan bahwa ASN bukanlah posisi yang dapat menimbulkan konflik kepentingan bagi BUMN, sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Artinya, bahwa kebijakan tersebut mendukung rangkap jabatan apabila tidak menimbulkan benturan kepentingan. Di samping, Mohammad Mahfud MD secara tidak langsung mendukung adanya rangkap jabatan jika dalam kenyataan memang diperlukan, yaitu dalam bukunya yang berjudul *Politik Hukum di Indonesia* menyatakan bahwasanya hukum dalam arti perundang-undangan tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusankeharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem dalam kenyataan (*das sein*).¹⁵

Kemudian, kebijakan yang secara eksplisit melarang rangkap jabatan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 17 yang menyebutkan bahwa,

Pejabat pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari

¹⁵ Mohammad Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Rajawali Pers: Depok, 2018), hlm. 9.

lingkungan instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pejabat pelaksana pelayanan publik adalah pejabat yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik dan ASN termasuk di dalamnya.¹⁶

Dalam UU ASN khususnya UU Pelayanan Publik tercantum mengenai larangan merangkap jabatan.

1. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 17 menyebutkan pejabat pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN, BUMD.
2. Dalam UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dalam Pasal 5 Ayat (2) huruf (H) yang berbunyi agar ASN menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.

Fakta ini kemudian menunjukkan adanya conflict of norm antara Peraturan Menteri BUMN dengan Undang-Undang Pelayanan Publik, Undang-Undang BUMN dan Peraturan Pemerintah. Sehingga menimbulkan kerancuan dalam berargumentasi penolakan rangkap jabatan tidak didasarkan pada alasan legal formal, karena terdapat peraturan lain yang membolehkan. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan regulasi guna memperjelas boleh atau tidaknya pegawai negeri sipil merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN dalam satu pandangan yang sama.

¹⁶ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Rangkap jabatan memunculkan masalah konflik kepentingan yang serius di kalangan pejabat negara. Terdapat beberapa hal yang menimbulkan konflik kepentingan, pertama situasi yang menyebabkan penggunaan aset jabatan/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan, perangkapan jabatan di beberapa lembaga instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis ataupun tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lain. Dan yang kedua situasi dimana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya. Dan yang terakhir situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan. Sumber penyebab dari konflik kepentingan antara lain kekuasaan dan kewenangan penyelenggara negara yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, perangkapan jabatan, hubungan finansial, gratifikasi, kelemahan sistem organisasi dan kepentingan pribadi. Solusinya ialah menerbitkan peraturan presiden mengenai rangkap jabatan bagi pegawai negeri sipil dikarenakan pada saat ini belum ada aturan hukum yang mengatur secara detail.

Menurut Sri Soemantri, salah satu ciri khas negara hukum ialah peraturan perundang-undangan harus dijadikan patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang mana pemerintah dalam menjalankan hak dan kewajibannya harus berdasarkan pada hukum yang jelas.¹⁷ Sehingga pengaturan tentang pegawai negeri sipil dalam peraturan perundang-undangan memiliki peran penting dalam

¹⁷ Dian Aminuddin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 1

penyelenggaraan pemerintahan, khususnya terhadap kedudukan hukum Aparatur Sipil Negara.

Sehubungan dengan uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti kajian tersebut dengan mengambil judul “Kedudukan Hukum Aparatur Sipil Negara Dalam Rangkap Jabatan Komisaris BUMN”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat diketahui perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana kedudukan Aparatur Sipil Negara rangkap jabatan komisaris BUMN?
3. Bagaimana implikasi hukum yang timbul dari jabatan rangkap Aparatur Sipil Negara menjadi komisaris BUMN?

C. Faedah Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran untuk disiplin ilmu dan pengetahuan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN dan memberi manfaat, baik itu bersifat teoritis ataupun praktis.

Manfaat-manfaat yang ingin diberikan antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Dengan hadirnya penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN, serta diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman lebih lanjut

untuk mengetahui boleh atau tidak bagi pegawai negeri sipil untuk melakukan rangkap jabatan dan dampak yang ditimbulkan dari rangkap jabatan tersebut.

2. Manfaat Praktis

Dari adanya penelitian ini diharapkan menjadi suatu sumbangsih pemikiran kepada peneliti dimasa mendatang. Dan memberikan wawasan luas terhadap para pembaca, terutama terkait “Kedudukan Hukum Aparatur Sipil Negara Dalam Rangkap Jabatan Komisaris BUMN”.

- a. Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa solusi pemecahan suatu permasalahan untuk pembaca, terutama untuk pegawai negeri sipil dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- b. Penelitian ini juga dilakukan sebagai persyaratan untuk meraih gelar Magister Hukum, jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

D. Tujuan Penelitian

Menurut Soejono Soekanto tujuan penelitian dirumuskan secara deklaratif dan merupakan pernyataan-pernyataan apa yang hendak dicapai dengan penulis tersebut. Mengacu kepada pokok masalah seperti yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kedudukan Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

2. Untuk mengetahui kedudukan Aparatur Sipil Negara rangkap jabatan komisaris BUMN.
3. Untuk mengetahui implikasi hukum yang timbul dari jabatan rangkap Aparatur Sipil Negara menjadi komisaris BUMN.

E. Definisi Operasional

1. Rangkap jabatan ialah pelanggaran hukum yang mana seseorang sudah memiliki jabatan tertentu sebagai pejabat pemerintah, baik itu jabatan struktural maupun jabatan fungsional dan juga menempati jabatan lainnya yang berbeda sebagai direksi, komisaris atau yang lain di badan usaha plat merah.¹⁸
2. Pegawai negeri sipil ialah tenaga kerja jasmaniyah maupun rohaniyah (mental dan fikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Dan juga pegawai ialah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.¹⁹ Tugasnya ialah melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang

¹⁸ Tri Wahyuni, *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* (Samarinda: Pusat Kajian, Pendidikan, dan Pelatihan Aparatur III LAN, 2017), hlm. 3.

¹⁹ A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 2006), hlm. 113.

profesional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan Republik Indonesia.²⁰

3. Komisaris ialah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero.²¹
4. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ialah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²²

F. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang ada di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Ilmu Hukum Tata Negara, terkait dengan judul dan permasalahan yang diteliti tidak ditemukan, artinya belum ada dilakukan penelitian terkait dengan judul dan permasalahan yang sama, untuk itu penelitian ini dapat dikatakan orisinal dan memenuhi kaedah-kaedah peneltiandan penulisan.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian yakni ilmu tentang cara melakukan penelitian secara teratur (sistematis). Dengan demikian, metodologi penelitian hukum adalah ilmu tentang cara melakukan penelitian hukum secara teratur (sistematis) yang pada

²⁰ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

²¹ Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

²² Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

hakikatnya berfungsi untuk memberikan pedoman, tentang cara seorang peneliti mempelajari, menganalisis, memahami dalam melakukan penelitian hukum. Dalam hal ini dapatlah dikatakan bahwa metodologi merupakan suatu unsur yang mutlak harus ada di dalam penelitian hukum.²³

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normative atau penelitian kepustakaan (library Research). Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan system norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, serta doktrin (ajaran). Lebih lanjut mengenai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normative meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan system yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah, serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.²⁴

Pemilihan jenis penelitian didasarkan pada pemikiran bahwa penelitian ini hendak menganalisis tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PER02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN, dan

²³ Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Pers, 2022), hlm. 2.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 43.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Metode pendekatan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode statute approach (Pendekatan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (Pendekatan konseptual). Pendekatan perundang-undangan ialah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi atau aturan yang terkait dengan hukum yang ditangani,²⁵ sedangkan pendekatan konseptual adalah jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bersifat deskriptif, yaitu memaparkan data-data mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan implikasi hukum yang ditimbulkan dari jabatan rangap tersebut.

3. Sumber Data

Penelitian hukum Yuridis Normatif memperoleh sumber bahan hukum dari kepustakaan. Berikut merupakan bahan sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini:

a. Bahan Hukum Primer

²⁵ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2018), hlm. 133.

Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mengikat, baik berupa konstitusi, peraturan perundang-undangan serta peraturan lainnya yang telah dikodifikasikan sebagai acuan hukum. Dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan langsung dengan penelitian ini, seperti:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
- 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;
- 5) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer.²⁶ Misalnya buku-buku, kertas kerja, makalah, loka karya, seminar, hasil penelitian, majalah/koran, tesis dan disertasi yang ada hubungannya dengan objek penelitian ini.

²⁶ Amiruddin dan Zainal Arifin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 119.

- c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia dan sebagainya.

4. Alat Pengumpul Data

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini ialah melalui studi kepustakaan. Yang dilakukan yaitu dengan cara penelusuran buku-buku, jurnal, tesis, dan dokumen-dokumen mengenai rangkap jabatan Aparatur Sipil Negara sebagai komisaris BUMN. Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “content analysis” sehingga dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian ini terhadap bahan sekunder.

Pengumpulan bahan hukum wajib disusun serta diidentifikasi secara sistematis, bahan hukum dilakukan dengan cara pengumpulan bahan diacukan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.²⁷

5. Analisis Data

Penelitian Yuridis Normatif sifatnya kualitatif, merupakan suatu penelitian yang mengacu kepada norma hukum yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.²⁸ Metode analisis yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah metode analisis yuridis kualitatif. Penggunaan metode ini merupakan interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana dalam penelitian hukum normative. Hasil analisis hukum akan

²⁷ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenadeadia Group, 2016), hlm. 149-151.

²⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 105.

penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasikan penilaian yang obyektif guna menjawab permasalahan tentang kedudukan hukum Aparatur Sipil Negara dalam rangkap jabatan sebagai komisaris BUMN.

H. Jadwal Penelitian

Penelitian ini dimulai pada bulan Juni 2022 dan direncanakan akan selesai sampai dengan bulan Oktober 2022. Adapun gambaran terperinci mengenai jadwal penelitian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1 - Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	Jun				Jul				Agu				Sep				Okt			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.	Pra-Riset	■																			
2.	Pengajuan Judul		■	■																	
3.	ACC Judul				■																
4.	Penulisan Proposal					■	■														
5.	Penyusunan Instrumen						■	■													
6.	Uji Coba Instrumen						■	■													
7.	Pengumpulan Data							■	■												
8.	Analisis Data								■												
9.	Seminar Proposal										■	■									
10.	Revisi Proposal											■	■								
11.	Pembuatan BAB Hasil												■	■	■						
12.	Bimbingan Dosen															■	■				
13.	Sidang																	■	■	■	■

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Sebutan Aparatur Sipil Negara (ASN) berawal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS), dimana ASN ini adalah suatu profesi di lingkup birokrasi yang tujuannya menjadi pelayan masyarakat.²⁹ Sebagaimana Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Aparatur Negara” didefinisikan sebagai “alat kelengkapan negara”, terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari’.³⁰ Di lain sisi, manajemen menitikberatkan pada kepegawaian negara dikenal dengan “profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “*Public Civil Servant Service*”.³¹ Dengan pengertian lain, ASN dapat diistilahkan dengan sebutan pelayan publik yang pada intinya mempunyai tugas utama melayani kepentingan publik atau rakyat.

Kepegawaian negara (ASN) di Indonesia dahulunya dikenal dengan sebutan “Pamong Projo” atau “Pangreh Projo”. Dengan adanya Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepegawaian negara yang disebut dengan istilah “Aparatur Sipil Negara” (selanjutnya ASN), mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Dalam pengertian tersebut sangat sederhana yakni orang yang bekerja pada

²⁹ Miftah Thoha, *Konsep Perubahan UU Kepegawaian, Kantor Kota Sukabumi Management Kepegawaian Universitas Gajah Mada*, 2016, sukabumikota.kemenag.go.id file dokumen.ppt.

³⁰ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka, Jakarta, 1986), hlm.478.

³¹ Miftah Thoha, *Op Cit.*

Pemerintah. Sebagai perbandingan, dalam pengertian yang lain apabila dilihat dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, dalam Bab I Pasal 1 huruf (a) disebutkan bahwa Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Mahfud MD setidaknya pengertian ASN dapat dijabarkan atas 2 (dua) bagian yaitu:³²

1. Pengertian stipulatif

Pengertian ini diberikan oleh undang-undang terkait ASN sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Angka 3 UU No. 5 tahun 2014 yang menyatakan bahwa PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

2. Pengertian ekstensif

Pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Hal-hal tertentu yang dimaksud adalah lebih kepada beberapa golongan yang sebenarnya bukan ASN. Contoh: Menurut pasal 92 KUHP yang berkaitan dengan status anggota Dewan Rakyat, anggota Dewan

³² Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2008), hlm 31.

Daerah dan Kepala Desa, dimana dijelaskan bahwa yang termasuk ke dalam ASN yang dipilih melalui pemilihan berdasarkan peraturan-peraturan umum, mereka yang bukan dipilih tetapi diangkat menjadi anggota Dewan Rakyat dan anggota Dewan Daerah serta Kepala Desa dan sebagainya.

Pengertian ASN menurut KUHP sangatlah luas yang mana pengertian tersebut hanya berlaku terhadap subjek hukum yang melakukan kejahatan atau pelanggaran jabatan dan tindak pidana lain yang disebutkan dalam KUHP, jadi pengertian ini tidak termasuk dalam hukum kepegawaian

Sebagai perbandingan di lintas negara, misalnya di Negara Amerika, ASN disebut dengan *Civil Service*. *Civil Service* adalah orang-orang yang bekerja untuk badan pemerintah meliputi yang bekerja di Negara Federal (*Federal State*), Negara (*State*), dan Lembaga Pemerintah Daerah.⁵ Masing-masing *Civil Service* bertanggung jawab penuh pada daerah yang di kelolanya.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa ASN mengandung pengertian orang-orang yang bekerja di lingkungan instansi pemerintahan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangundangan. Sesuai dengan UU No. 5 tahun 2014 dimana ASN diangkat dengan berbagai kriteria-kriteria :

- a. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang.
- b. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
- c. Diserahi tugas dan sebuah jabatan dan atau tugas negara lainnya yang didasarkan pada peraturan yang berlaku.

d. Pegawai tersebut digaji menurut ketentuan yang berlaku.

Kedudukan ASN sebagai aparat pemerintah, abdi Negara dan masyarakat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan. Pada hakekatnya bahwa antara pegawai negeri dengan masyarakat terdapat suatu hubungan kerja. Terhadap pola hubungan tersebut, Logeman³³ mengemukakan teorinya atas dasar ukuran materil bahwa pegawai adalah setiap pejabat yang mempunyai suatu hubungan dinas dalam Negara. Dalam hubungan dinas itu mereka harus/wajib melakukan jabatan-jabatan yang ditugaskan kepada mereka. Hubungan ini ada bila seseorang itu (pegawai) meningkatkan diri untuk menundukkan dirinya pada pemerintah dari perintah untuk melakukan suatu atau beberapa macam jabatan tertentu yang kemudian dihargai dengan gaji dan beberapa keuntungan lainnya.³⁴ ASN baik pusat maupun daerah mempunyai kewajiban setia dan taat pada Pancasila dan UUD 1945, Negara Pemerintah, Sedangkan haknya adalah mendapatkan gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.³⁵

Untuk mengetahui hak-hak dan kewajiban ASN di Indonesia maka harus dilihat peraturan tentang kepegawaian yang dikeluarkan oleh pemerintah yaitu UU No. 5 tahun 2014, bahwa hak-hak PNS dalam peraturan ini diatur dalam Pasal 21 antara lain :

a. Setiap PNS berhak memperoleh upah layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggungjawabnya yang mampu untuk memecut produktifnya.

³³ A.W.Widjaja, *Administrasi Kepegawian*, (Rajawali, Jakarta 2006), hlm 113.

³⁴ Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan*, (Bandung, 2009), hlm 95

³⁵ W.Widjaja, *Op Cit.*

- b. Setiap pegawai negeri berhak atas cuti.
- c. Setiap pegawai negeri yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karna menjalankan kewajibannya berhak memperoleh perawatan.
- d. Setiap pegawai negeri yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karna menjalankan tugas dan kewajibannya yang mengakibatkan tidak diperkenankan bekerja lagi dalam jabatan apapun dan juga berhak mendapatkan tunjangan.
- e. Setiap pegawai negeri yang tewas, keluarganya berhak memperoleh uang duka.
- f. Setiap pegawai negeri memenuhi syarat ditentukan tersebut berhak atas hak pensiun .

Hak-hak dasar Negara yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hak-hak dasar manusia (hak asasi) yang merupakan seperangkat yang melekat pada keberadaan manusia sebagai makhluk hidup dan wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah yang lain, demi perlindungan harkat dan martabat manusia dari pemahaman ini, jelaslah bahwa Negara dalam menjamin hak warga Negara harus menyeluruh tanpa diskriminatif terhadap seluruh warga Negara dan tidak hanya pada aturan hukum melainkan teraplikasi dalam kehidupan yang nyata.

Selanjutnya, kewajiban ASN adalah segala hal kewajiban ASN tersebut dapat dirinci sebagaimana Pasal 22 UU No. 5 tahun 2014 sebagai berikut :

- a. Kewajiban yang berhubungan dengan tugas didalam jabatan
Kewajiban ini terkait dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja

masing-masing ASN.

b. Kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan ASN pada umumnya; abdi Negara dan abdi masyarakat. Dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Kewajiban yang ditetapkan dalam UU No. 8 tahun 1974 tentang pokok- pokok Kepegawaian;
- 2) Kewajiban menurut peraturan disiplin pegawai;
- 3) Kewajiban menurut peraturan tentang izin perkawinan dan perceraian bagi ASN;
- 4) Kewajiban mentaati jam kerja kantor dan pemberitahuan jika tidak masuk kerja;
- 5) Kewajiban menjaga keamanan Negara dalam menyimpan surat-surat rahasia;
- 6) Kewajiban mentaati ketentuan tentang pola hidup sederhana dan larangan penerimaan pemberian hadiah.

Ketentuan peraturan disiplin ASN yang dimaksud telah diatur pada PP No 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, yang selanjutnya disebut PP No. 53 tahun 2010 ini mengatur hal-hal seperti kewajiban/larangan/dan hukuman disiplin yang dapat dibebankan kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Bagi ASN yang dijatuhi hukuman disiplin diberikan hak .Adapun larangan-larangan yang tidak boleh dilanggar oleh ASN dalam melaksanakan tugas atau pekerjaannya untuk negara, dimana seorang ASN dilarang untuk hal-hal seperti yang telah diatur dalam Pasal 4 PP Nomor. 53 tahun 2010 yaitu sebagai berikut :

1. Menyalahgunakan wewenang
2. Untuk mendapatkan keuntungan pribadi banyak hal yang dilakukan untuk mendapatkan itu cara cara tidak bersihpun dilaksanakan untuk memuluskan hal hal yang tidak patut dicontoh dari setiap aparat yang digaji oleh pajak negara pihaklain dengan menggunakan kewenangan orang lain;
3. Tanpa izin Pemerintah menjadi pegawai atau bekerja untuk negara lain atau padalembaga atau organisasi internasional;
4. Bekerja untuk perusahaan asing, konsultan, atau menjadi bagian antek-anteknya;
5. Memiliki / menjual / membeli / menggadaikan / menyewakan / meminjamkan barang barang yang bergerak atau tidak bergerak/dokumen atau surat surat yang dirasa berharga milik negara secara tidak sah dimiliki;
6. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan Negara;
7. Memberi atau menyanggupi akan memberi sesuatu kepada siapapun baik secara langsung atau tidak langsung dan dengan dalih apapun untuk diangkat dalam jabatan;
8. Menerima hadiah atau suatu pemberian apa saja dari siapapun juga yang berhubungan dengan jabatan dan/atau pekerjaannya;

9. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
10. Melakukan tindakan dan atau tidak melakukan tindakan yang dapat menghalangi salah satu pihak sedang dilayani hingga berakibat kerugian bagi pihak yang dilayani;
11. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
12. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara:
 - a. Ikut kampanye;
 - b. Menjadi peserta menggunakan atribut partai atau atribut PNS;
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas negara
13. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara:
 - a. Membuat keuntungan dan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat;

- c. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundang-undangan; dan
14. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
- a. Terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;
 - b. Menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbuan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

B. Rangkap Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN)

Pengertian rangkap jabatan sebagaimana kata kerja “rangkap”

dipahamisebagai “ganda”, dimana perluasan makna diistilahkan merangkap yang diartikansebagai “menduduki jabatan lain di samping jabatan tetap; melakukan lebih dari satu pekerjaan”.³⁶ Dengan pengertian lain dikemukakan bahwa merangkap dimakni sebagai perbuatan atau kehendak seseorang untuk menduduki jabatan dua atau lebih dalam pemerintahan atau organisasi, seperti sekretaris jenderal, kepala biro, dan lain sebagainya.³⁷ Sementara itu, pada jabatan kajian ini dimaksudkan pada pejabat publik,yakni ASN. Bahwa, ASN sebagaimana ketentuan UU No. 5 tahun 2014 dinyatakanbahwa seorang pegawai ASN akan memiliki jabatan dalam kedudukannya, baikdalam jabatan administrasi, jabatan fungsional atau jabatan pimpinan tinggi.

Sejalan dengan rangkap jabatan, ASN dalam kedudukannya nyatanya tidak membatasi aktivitasnya dalam ruang publik hanya sebatas pada kewenangan yang melekat pada jabatannya. Kewenangan ini selanjutnya melanggar disiplin kepegawaian ASN yang termasuk ke dalam PP No. 53 Tahun 2010. Adapun pelanggaran disiplin tersebut secara jelas sejalan dengan paparan ini, dimana ASN telah “melakukan kegiatan usaha dagang, baik secara resmi maupun sambilan, menjadi direksi pimpinan atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat Pembina golongan ruangan IV/a keatas atau yang merangkap jabatan eselon I.³⁸ Rangkap jabatan ASN ini kemudian terfokus pada lembaga pemerintahan pusat dandaerah yang disebut Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD). Badan Usaha Milik Negara Negara/Daerah (BUMN/BUMD) merupakan badan

³⁶ Diakses melalui <https://artikata.com/arti-346968-rangkap.html>, (diakses pada Tanggal 01 Juli 2022 pukul 15.02 WIB)

³⁷ Bambang Crysnadi, Rangkap Jabatan, disampaikan dalam P2TIK BKN 2014.

³⁸ Muhamad Taufiq, *Etika Profesi dan Rangkap Jabatan ASN, Deputi Bidang Kajian Kebijakan Lembaga Administrasi Negara*, (Jakarta 6 Juni 2017), hlm.18

usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan kegiatan utamanya adalah untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan digunakan sepenuhnya untuk kemakmuran rakyat. BUMN/D memiliki peran penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi. Namun agar peran tersebut bisa lebih maksimal, BUMN/D harus memenuhi syarat-syarat: dikelola berdasarkan prinsip dan kultur korporasi yang sehat; tata kelola perusahaan yang baik (GCG); serta tanggung jawab sosial (Corporate Social Responsibility). Berbeda dengan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS) adalah badan usaha yang didirikan dan dimiliki oleh pihak swasta yang berorientasi pada laba. Jenis-jenis BUMS dapat dibedakan atas beberapa bentuk badan usaha yang dimiliki oleh swasta, seperti Perusahaan Perorangan (PO), Firma (Fa), Commanditaire Venootsschap (CV), Perseroan Terbatas (PT). Berdasarkan Pasal 27 ayat 2 UUD 1945 dan alinea ketiga penjelasan pasal 33 UUD 1945, bahwa hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh ada di tangan seseorang yang kemudian dikenal dengan usaha swasta. Maka BUMN/D berkaitan erat perihal rangkap jabatan ASN, karena BUMN/D merupakan sektor yang vital bagi kehidupan rakyat banyak dan mendapat jaminan dan dukungan dari Negara, sehingga monopoli atas sektor-sektor vital dengan peraturan-peraturan yang mengikat dari lembaga pelayanan publik akan terkait juga.

Rangkap jabatan ASN di lingkungan BUMN/D ini diposisikan dalam rangkap jabatan Direksi atau Komisaris yang berkaitan erat dengan adanya kesamaan kepemilikan saham dari dua atau lebih perusahaan. Atau dengan kata

lain, secara tidak langsung ketentuan tentang rangkap jabatan berkaitan erat dengan ketentuan ketentuan lain, misalnya tentang kepemilikan saham, serta tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.³⁹

Jabatan Direksi atau Komisaris merupakan organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan AD perseroan Pasal 1 angka (5) UU nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Jabatan Direksi atau Komisaris merupakan organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan AD perseroan Pasal 1 angka (5) UU nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Komisaris harus bersikap aktif dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada direksi,⁴⁰ karena bilamana seorang komisaris lalai dalam menjalankan fungsinya dengan tepat dan mengakibatkan perseroan mengalami kerugian maka komisaris dapat diminta pertanggungjawabannya secara pribadi Pasal 114 ayat (3) UU nomor 2007 tentang nomor 40 tentang Perseroan Terbatas.

Rangkap jabatan ASN di lingkungan BUMN/D ini diposisikan dalam rangkap jabatan Direksi atau Komisaris yang berkaitan erat dengan adanya kesamaan kepemilikan saham dari dua atau lebih perusahaan. Atau dengan kata

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Frans Satrio Wicaksono,SH, *Tanggung Jawab Pemegang Saham Direksi dan Komisaris Perseroan Terbatas*, (visimedia, Jakarta, 2009), hlm. 24

lain, secara tidak langsung ketentuan tentang rangkap jabatan berkaitan erat dengan ketentuan- ketentuan lain, misalnya tentang kepemilikan saham, serta tentang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.⁴¹ Rangkap jabatan ini biasanya dimiliki oleh ASN yang memiliki jabatan struktural atau jabatan pimpinan tinggi dibandingkan jabatan fungsional. Jabatan “pimpinan tinggi” tersebut dimaksudkan bahwa ASN mengisi jabatan tertinggi pada instansi pemerintah. Jabatan pimpinan tinggi terdiri atas jabatan pimpinan tinggi utama, jabatan pimpinan tinggi madya, dan jabatan pimpinan tinggi pratama.⁴² Rangkap jabatan ASN ini selanjutnya diwewenangi berdasarkan dua atau lebih perusahaan/menjadi wakil dari 2 / lebih perusahaan yang digabung dalam dewan direksi atau komisaris 1 perusahaan. Kejadian tersebut meliputi jabatan rangkap antara perusahaan induk dengan anak perusahaan anggota lain/ anak perusahaan dari berbagai perusahaan induk. Kondisi jabatan rangkap menimbulkan hubungan yang sifat istimewanya / kusus setiap ASN yang terlibat dalam rangkap jabatan direksi atau komisaris, yang terjadi pada umumnya berupa bekaitan keuangan dan pemilik bersama atas saham.⁴³

Lebih lanjut, terhadap kondisi pengawasan yang tidak efektif, rangkap jabatanASN dalam lingkungan BUMN/D dapat digunakan sebagai 423strategi menghilang atau berhindar terhadap ketentuan aturan aturan yang berlaku undangan utamanya yang terkait dengan disiplin ASN berdasar kemampuan

⁴¹ Ibid

⁴² Berpangkat Pembina golongan ruangan IV/a keatas atau yang merangkap jabatan eselon

I

⁴³ Bambang Crysnadi, *Rangkap Jabatan*, disampaikan dalam P2TIK BKN 2014,

profesionalitas yang harus dipertanggungjawabkan.⁴⁴ Meskipun ruang lingkup rangkap jabatan berhubungan dengan etika, maka diselesaikan lebih mengutamakan pendekatan persuasif. Pendekatan persuasif condong lebih mengedepankan hati dan budaya dalam menyelesaikan persoalan. Bagaimana solusi yang *smart* akan menjadi pilihan alternatif kebijakan dalam memitigasi persoalan yang dapat timbul dari rangkap jabatan ASN sekaligus bagaimana membuat konsep terkait etik dalam upaya memaksimalkan hasil dari pelaksanaan rangkap jabatan.⁴⁵

C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Badan Usaha Milik Negara Secara umum (BUMN) adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Berdasarkan UU Republik Indonesia No.19 Tahun 2003). BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping badan usaha swasta (BUMS) dan koperasi. BUMN berasal dari kontribusi dalam perekonomian Indonesia yang berperan menghasilkan berbagai barang dan jasa guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. BUMN terdapat dalam berbagai sektor seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, keuangan, manufaktur, transportasi, pertambangan, listrik, telekomunikasi dan perdagangan serta konstruksi.

Jabatan direksi dan komisaris merupakan organ perseroan yang

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Amzulian Rifai, Larangan Rangkap Jabatan Larangan Rangkap Jabatan Pelaksana Pelayanan Publik, *disampaikan dalam Presentasi Ketua Ombudsman Republik Indonesia*, (Jakarta, 06 Juni 2017), hlm. 34

berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan AD perseroan Pasal 1 angka (5) UU nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Komisaris harus bersikap aktif dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada direksi.⁴⁶ karena bilamana seorang komisaris lalai dalam menjalankan fungsinya dengan tepat dan mengakibatkan perseroan mengalami kerugian maka komisaris dapat diminta pertanggungjawabannya secara pribadi Pasal 114 ayat (3) UU nomor 2007 tentang nomor 40 tentang Perseroan Terbatas.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Aparatur Sipil Negara Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawainegeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.⁴⁷ Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai

⁴⁶ Frans Satrio Wicaksono ,SH, *Tanggung Jawab Pemegang Saham Direksi dan Komisaris Perseroan Terbatas*, (Visimedia, Jakarta, 2009), hlm. 23

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 1

tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴⁸

a) Asas, Prinsip, Nilai Dasar, dan Kode Etik Aparatur Sipil Negara

Dalam tataran normatif, menurut UU ASN, dikatakan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:⁴⁹

1. Kepastian Hukum.

Asas kepastian hukum adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN, mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.

2. Profesionalitas.

Asas profesionalitas adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Proporsionalitas.

Asas proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN.

4. Keterpaduan.

Asas keterpaduan adalah pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.

5. Delegasi.

Asas delegasi adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 angka 1

⁴⁹ Pasal 2 *jo.* Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

6. Netralitas.

Asas netralitas adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.

7. Akuntabilitas.

Asas akuntabilitas” adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Efektif dan Efisien.

Asas efektif dan efisien” adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.

9. Keterbukaan.

Asas keterbukaan” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.

10. Nondiskriminatif.

Asas nondiskriminatif” adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.

11. Persatuan dan Kesatuan.

Asas persatuan dan kesatuan” adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

12. Keadilan dan Kesetaraan.

Asas keadilan dan kesetaraan” adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.

13. Kesejahteraan.

Asas kesejahteraan” adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.

Selanjutnya dalam UU ASN, mengatur pula bahwa ASN sebagai profesi berlandaskan pada beberapa prinsip, yakni sebagai berikut:⁵⁰

1. Nilai Dasar;
2. Kode Etik dan Kode Perilaku;
3. komitmen, integritas moral, dan tanggung jawab pada pelayanan publik;
4. kompetensi yang diperlukan sesuai dengan bidang tugas;
5. kualifikasi akademik;
6. jaminan perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas; dan
7. Profesionalitas jabatan.

Nilai dasar sebagai salah satu prinsip ASN sebagai profesi, menurut UU ASN, meliputi:⁵¹

1. Memegang teguh ideologi Pancasila;
2. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
3. Mengabdikan kepada negara dan rakyat Indonesia;

⁵⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵¹ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

4. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
5. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
6. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
7. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
8. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
9. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
10. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
11. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
12. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
13. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
14. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan; dan
15. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier.

Selain prinsip nilai dasar yang menjadi landasan ASN sebagai profesi, dalam tataran normatif, diatur pula mengenai kode etik dan kode perilaku ASN sebagai bagian dari prinsip yang dijadikan landasan ASN sebagai profesi, dimana kode etik dan kode perilaku bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan ASN.⁵² Adapun kode etik ASN tersebut, berisi pengaturan mengenai perilaku agar Pegawai ASN:⁵³

1. Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan

⁵² Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara.

⁵³ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apratur Sipil Negara.

berintegritas tinggi;

2. Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
3. Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
4. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
6. Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
7. Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
8. Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
9. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkaitkepentingan kedinasan;
10. Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencarikeuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
11. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
12. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

b) Jenis, Status, dan Kedudukan Pegawai Aparatur Sipil Negara

Jika dalam UU Kepegawaian sebelumnya, Pegawai Negeri dikategorikan menjadi 3 (tiga) jenis yaitu :

1. Pegawai Negeri, terdiri dari :
 - a. Pegawai Negeri Sipil (PNS);
 - b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
 - c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud diatas, terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan
2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Berbeda dengan UU Kepegawaian, dalam UU ASN Pegawai ASN kini terbagi menjadi 2 (dua) dengan status kepegawaian yang diatur sebagai berikut:⁷

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.⁵⁴ Untuk menindaklanjuti perintah/amanat ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 UU ASN, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017

⁵⁴ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya ditulis PP Manajemen PNS). Hal ini mengandung arti bahwa PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil, merupakan landasan hukum dan pedoman dalam rangka pengaturan Manajemen PNS di Indonesia.

2. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN. Secara normatif telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU ASN, yakni sebagai berikut:

“Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan”.

PPPK pada hakikatnya merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN.⁵⁵ Seiring dengan tuntutan dan kebutuhan pengaturan mengenai PPPK, dan dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 107 UU ASN, pada tahun 2018 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (selanjutnya ditulis PP Manajemen PPPK).

Apabila ditinjau dari aspek normatif, berdasarkan pengertian PNS dan PPPK

⁵⁵ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

sebagaimana dikemukakan tersebut di atas, terdapat beberapa perbedaan antara PNS dan PPPK, yakni sebagai berikut:⁵⁶

1. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU ASN;
2. Hak PNS adalah gaji, tunjangan, dan fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Sedangkan hak PPPK adalah gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi.
3. Dasar pemberhentian PNS yakni pemberhentian atas permintaan sendiri, pemberhentian karena mencapai batas usia pensiun, Pemberhentian karena Perampangan Organisasi atau Kebijakan Pemerintah, Pemberhentian karena tidak cakap jasmani dan/atau rohani, Pemberhentian karena Meninggal Dunia, Tewas, atau Hilang, Pemberhentian karena Melakukan tindak pidana/penyelewengan, pemberhentian karena pelanggaran disiplin, Pemberhentian karena Mencalonkan Diri atau Dicalonkan Menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan

⁵⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja.

Rakyat, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Gubernur dan Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota, Pemberhentian karena tidak Menjabat Lagi Sebagai Pejabat Negara, Pemberhentian karena Hal Lain, seperti misalnya PNS yang telah selesai menjalankan cuti di luartanggung negara tidak melaksanakan kewajibannya untuk melaporkan diri secara tertulis kepada instansi induknya paling lama 1 (satu) bulan setelah selesai menjalankan cuti di luar tanggungan negara. Sedangkan pemberhentian PPPK didasarkan pada Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja, yakni Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat, disebabkan karena Jangka Waktu Perjanjian Kerja Berakhir, Meninggal Dunia, atas Permintaan Sendiri, Perampingan organisasi atau Kebijakan pemerintah yang Mengakibatkan Pengurangan PPPK, Tidak Cakap Jasmani dan/atau Rohani; Pemutusan Hubungan Perjanjian Kerja Dengan Hormat Tidak Atas Permintaan Sendiri, disebabkan karena dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan tidak berencana, melakukan pelanggaran disiplin PPPK tingkat berat, atau tidak memenuhi target kinerja yang telah disepakati sesuai dengan perjanjian kerja; Pemutusan hubungan perjanjian kerja PPPK tidak dengan hormat, disebabkan karena melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dihukum penjara atau kurungan

berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum, atau dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun atau lebih dan tindak pidana tersebut dilakukan dengan berencana.

Sedangkan Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dimana Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, dan Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan.⁵⁷

c) Fungsi, Tugas, dan Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat setiap Pegawai ASN harus mampu melaksanakan fungsi, tugas, dan peran demi kepentingan negara dan kepentingan masyarakat diatas kepentingan pribadi dan golongan, hal ini menuntut setiap ASN untuk dapat memusatkan segala perhatian dan fikiran serta menyerahkan daya dan tenaganya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta berdaya dan berhasil guna. Dengan perkataan lain bahwa Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka

⁵⁷ Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (*cultural and political development*) serta melalui pembanguana ekonomi dan sosial (*economic and social development*) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.⁵⁸

Dalam tataran normatif, dalam ketentuan Pasal 10 UU ASN, telah mengatur secara mengenai fungsi Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

1. Pelaksana kebijakan publik;
2. Pelayan publik; dan
3. Perekat dan pemersatu bangsa.

Pegawai ASN bertugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.⁵⁹ Sedangkan sebagai pelayan publik, Pegawai ASN bertugas memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempunyai tugas utama yaitu untuk mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶⁰ Disamping menjalankan tugasnya, Pegawai ASN juga berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁶¹

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 11 UU ASN, diatur pula mengenai tugas yang diemban oleh Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:

⁵⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 11 Huruf a.

⁶⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 11 Huruf b dan Huruf c.

⁶¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 12.

1. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
3. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kemudian terkait dengan peran Pegawai ASN menurut ketentuan Pasal 12

UU ASN, menyatakan bahwa:

“Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dan bersih bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.

Fungsi, tugas, dan peran Pegawai ASN tersebut di atas, merupakan suatu koridor hukum yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh setiap Pegawai ASN, dalam rangka mendukung reformasi birokrasi di Indonesia.

d) Jabatan Aparatur Sipil Negara

Dalam UU ASN diatur secara spesifik pembagian jabatan ASN. Jabatan ASN dalam Undang-Undang ini terdiri dari :⁶²

1. Jabatan Administrasi adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.⁶³

Jabatan Administrasi terbagi lagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :⁶⁴

- a. Jabatan Administrator, bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

⁶² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 13.

⁶³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 Angka 10.

⁶⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 14 dan 15.

- b. Jabatan Pengawas, bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
 - c. Jabatan Pelaksana, bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publikserta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
2. Jabatan Fungsional adalah sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu.⁶⁵

Jabatan Fungsional dalam UU ASN terdiri atas :⁶⁶

- a. Jabatan fungsional keahlian, terdiri atas :⁶⁷
 - 1) Ahli utama;
 - 2) Ahli madya;
 - 3) Ahli muda; dan
 - 4) Ahli pertama.
- b. Jabatan fungsional keterampilan, terdiri atas :⁶⁸
 - 1) Penyelia adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan jabatan fungsional keterampilan.
 - 2) Mahir adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi utama dalam Jabatan Fungsional.

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 Angka 11.

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 18.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 18 Ayat (2).

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 18 Ayat (3).

- 3) Terampil adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk melaksanakan fungsi lanjutan dalam jabatan fungsional keterampilan.
 - 4) Pemula adalah Pegawai ASN yang diangkat berdasarkan keterampilan, pendidikan, dan pengalamannya untuk pertama kali dan melaksanakan fungsi dasar dalam jabatan fungsional keterampilan.⁶⁹
3. Jabatan Pimpinan Tertinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah.⁷⁰Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas :⁷¹
- a. Jabatan pimpinan tinggi utama, adalah kepala lembaga pemerintah nonkementerian.
 - b. Jabatan pimpinan tinggi madya, meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.
 - c. Jabatan pimpinan tinggi pratama, meliputi direktur, kepala biro,

⁶⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 18 Ayat (3).

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 Angka 7.

⁷¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 19 Ayat (1) dan Penjelasan.

asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepalabadan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan.⁷²

e) Hak dan Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara

Hak adalah suatu kewenangan atau kekuasaan yang diberikan oleh hukum, suatu kepentingan yang dilindungi oleh hukum, baik pribadi maupun umum. Dapat diartikan bahwa hak adalah sesuatu yang patut atau layak diterima. Agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dapat meningkatkan produktivitas, menjamin kesejahteraan ASN dan akuntabel, maka setiap ASN diberikan hak.⁷³

UU ASN telah mengatur mengenai Hak PNS dan PPPK yakni sebagai berikut:

1. Hak PNS:⁷⁴
 - a. gaji, tunjangan, dan fasilitas;
 - b. cuti;
 - c. jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
 - d. perlindungan; dan

⁷² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 19 Ayat (2)

⁷³ Tim Penyusun, *Manajemen Aparatur Sipil Negara, Op. Cit.*

⁷⁴ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

- e. pengembangan kompetensi.
2. Hak PPPK:⁷⁵
 - a. gaji dan tunjangan;
 - b. cuti;
 - c. perlindungan; dan
 - d. pengembangan kompetensi.

Gaji adalah kompensasi dasar berupa honorarium sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan yang ditetapkan oleh peraturan perundang- undangan.²⁶

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 70 UU ASN diatur pula bahwa Setiap Pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi.

Selain mengatur hak PNS dan PPPK, dalam UU ASN Pasal 23 mengatur pula mengenai kewajiban Pegawai ASN, yakni sebagai berikut:⁷⁶

1. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
2. menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
3. melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
4. menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;

⁷⁵ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷⁶ Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

6. menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
7. menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
8. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Kedudukan Aparatur Sipil Negara Rangkap Jabatan Komisaris BUMN

Pegawai negeri sipil dapat melakukan rangkap jabatan lebih dari satu. Pemegang otoritas berdasarkan asas kepastian hukum dapat memperhatikan kaidah yang berlaku sehingga dalam pelaksanaannya tidak ada anomali, baik dari individu atau *corporate* maupun oknum pemerintah.

Secara eksplisit untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil, diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dengan tujuan untuk menanggulangi kepentingan antar dua instansi. Diatur pula dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dengan tujuan untuk mengantisipasi adanya konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya. Karena keduanya merupakan instansi pemerintah.

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, antarlain sebagai berikut:

Tabel 2. Peraturan Perundang-Undangan Terkait Rangkap Jabatan ASN

Peraturan Perundang-Undangan	Isi Pasal
Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” ⁷⁷
Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	“Kode etik dan kode perilaku aparatur negara salah satunya ialah menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.” ⁷⁸
Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN	“Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai: 1)Direksi pada BUMN, BUMD, BUMS dan jabatan lainnya yang menimbulkan benturan kepentingan dan atau 2)jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” ⁷⁹
Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik	“Pelaksana dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.” ⁸⁰
Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap	“Larangan bagi pegawai negeri sipil merangkap jabatan, kecuali yang menduki jabatan rangkap dalam jabatan structural sekaligus jabatan jaksa, peneliti, dan perancang.” ⁸¹

⁷⁷ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁸ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷⁹ Pasal 33. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70

⁸⁰ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Nomor 112 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

⁸¹ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap.

<p>Pasal 24 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik</p>	<p>“Dewan komisaris dibolehkan rangkap jabatan pada dua perusahaan public, apabila tidak merangkap sebagai anggota direksi dibolehkan rangkap jabatan anggota dewan komisaris paling banyak empat perusahaan public, dan anggota dewan komisaris dapat merangkap jabatan sebagai anggota komite paling banyak lima perusahaan public asal yang bersangkutan juga menjabat anggota direksi atau anggota dewan komisaris.”⁸²</p>
<p>Bab 2 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN</p>	<p>“Bagi bakal calon dari Kementerian Tekhnis atau Instansi Pemerintah lain harus berdasarkan surat usulan dari instansi terkait dan bagi bakal calon yang berasal dari penyelenggara negara harus melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LKHPN) selama dua tahun terakhir yang dibuktikan dengan Bukti Laporan LKHPN kepada institusi yang berwenang.”⁸³</p>

Apabila dilihat kembali Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberhentian Dewan Anggota Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN menyampingkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang secara jelas melarang terkait rangkap jabatan dan kurang memiliki rumusan yang lengkap serta dapat menyebabkan ketidakpastian hukum. Salah satu aspek dari kepastian hukum

⁸² Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

⁸³ Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN.

ialah penegakan hukum.

Peran komprehensif dari aparat penegak hukum tidak dapat dibiarkan begitu saja. Komponen yang terdiri dari Polisi, Jaksa, Advokat, dan Hakim mempunyai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Perlu adanya sinergi dalam meramu hukum saat diimplementasikan sehingga tidak adanya ketimpangan disaat mempraktikkan hukum baik itu dalampengadilan maupun di luar pengadilan.

Kurangnya alasan pembenaar bagi seorang pegawai negeri sipil untuk dapat melakukan rangkap jabat karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 melarang hal itu. Ketidakjelasan penjelasan atas boleh atau tidaknya rangkap jabatan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014.

Ketidaksinkronan atau dapat dikatakan konflik norma (*conflict of norm*) antara Peraturan Menteri BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap. Konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menggunakan teori preferensi hukum yaitu dengan menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Peraturan yang berkedudukan lebih tinggi mengesampingkan aturan yang berkedudukan lebih rendah itulah makna dari asas *lex superior derogate legi inferiori*. Mengenai hal ini berarti Peraturan Menteri BUMN posisi kedudukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan berada dibawah Undang-Undang, maka Peraturan Menteri

tersebut seharusnya tidak bertentangan terhadap suatu Undang-Undang.

Hal itu mengandung makna bahwasanya isi dari Peraturan Menteri BUMN tidak boleh memiliki konflik atau bertentangan dengan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik, jadi terkait harmonisasi Pengaturan PNS yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris BUMN berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferiori* yang digunakan adalah Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik, pada prinsipnya ialah PNS dan pejabat instansi pemerintah dilarang menjabat sebagai komisaris BUMN sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan kewajiban yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. Pejabat yang bersangkutan harus memiliki peran ganda, sehingga fokus dan waktu kerjanya harus setengah-setengah dan dibagi, sebagai pejabat publik di satu sisi sebagai komisaris BUMN di sisi yang lainnya. Selain dapat menimbulkan konflik kepentingan, praktik rangkap jabatan juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Penerapan atau praktik rangkap jabatan tidak selaras atau bertentangan dengan asas tidak mencampur adukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Pertama prinsip tidak mengaburkan kewenangan tersebut mensyaratkan bahwa penyelenggara negara tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk tujuan selain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau menggunakan kewenangan di luar batas.⁸⁹ Beberapa undang-undang telah mengatur mengenai larangan rangkap jabatan karena

menimbulkan konflik kepentingan, dengan timbulnya konflik kepentingan terhadap kewenangan dalam dua entitas berbeda tersebut maka mempertahankan asas ini sulit untuk dilaksanakan bagi pejabat yang memiliki dua kewenangan publik dan privat tersebut, sehingga atas dasar pertimbangan tersebut rangkap jabatan mempersulit penyelenggara pemerintahan untuk menerapkan asas tidak mencampuradukkan kewenangan dalam AAUPB.

Kedua ialah asas penyelenggaraan kepentingan umum. Asas ini menuntut pemerintah untuk selalu mengedepankan kepentingan publik dalam menjalankan tugasnya, yakni mencakup kepentingan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Rangkap jabatan memaksa seseorang pejabat untuk mengurus dan bertanggungjawab atas dua wewenang yang berbeda yang artinya ada waktu yang dipangkas dari penyelenggaraan kepentingan umum untuk memikirkan dan mengurus entitas privat atau BUMN tersebut, sehingga dua kewenangan tersebut dapat memecah konsentrasi dan profesionalisme dalam penyelenggaraan kepentingan umum dan pelayanan publik. Oleh karena itu praktik rangkap jabatan menurut penulis akan bertentangan dengan penerapan asas penyelenggaraan kepentingan umum dalam AAUPB. Karena pada prinsipnya AAUPB merupakan pedoman tertulis dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Apabila ditinjau dari sudut pandang hukum positif, dalam hal ini penulis menggunakan teori kepastian hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Rangkap jabatan tidak sesuai dengan salah satu asas dalam AAUPB yaitu bertentangan dengan asas tidak mencampur adukkan kewenangan dan asas

penyelenggaraan kepentingan umum. Sementara rangkap jabatan menurut kepastian hukum, ASN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan BUMN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

C. Implikasi Hukum Yang Timbul Dari Jabatan Rangkap Aparatur Sipil Negara Menjadi Komisaris BUMN

Sejak disahkannya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), ASN diakui sebagai sebuah profesi. Implikasi dari pengakuan tersebut adalah ASN kini wajib menginkorporasikan prinsip-prinsip keprofesian di dalam diri dan pekerjaannya. Sistem keprofesian selalu menyertakan kode etik, yang secara universal memuat keutamaan-keutamaan universal seperti integritas, jujur, amanah, dan bertanggung jawab.⁸⁴ Dalam rangka menjaga agar keutamaan tersebut tetap terpelihara, ASN wajib menghindari situasi dan kondisi di mana prinsip-prinsip profesionalitasnya tergadaikan. Salah satu ancaman yang paling nyata dan terang adalah konflik kepentingan (*conflict of interest*).

Sebagai orang yang bekerja di sektor publik dan tindak tanduknya berkaitan erat dengan hajat masyarakat umum, ASN adalah pekerjaan yang sangat rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik begitu luas dan umum. Seringkali kepentingan publik tersebut berseberangan dengan kepentingan privat, entah itu kepentingan pribadi, keluarga, sejawat, kelompok, maupun golongan. Ketika keduanya berseberangan, dan ASN dituntut untuk

⁸⁴ Dahl, T. A. (2015). *Theory of Professions*. Retrieved August 05, 2022, from EDU website: <http://edu.hioa.no>

bertindak atau membuat keputusan di tengah persimpangan tersebut, maka hadirilah konflik kepentingan secara aktual.

Ada banyak contoh kasus di mana ASN dihadapkan pada situasi konflik kepentingan yang dilematis. Salah satunya adalah ketika ASN memegang rangkap jabatan sebagai komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Banyak pihak yang mengkritisi maraknya rangkap jabatan di lingkungan pemerintah. Hal itu akan menimbulkan pertanyaan besar terkait profesionalisme dan integritas dari pejabat yang merangkap jabatan karena hal tersebut akan memicu konflik kepentingan. Padahal pemerintah sebagai pengawas seharusnya bersifat independen. Lebih lanjut rangkap jabatan dapat menjadi akar kecurangan seperti korupsi.

a) Pertimbangan Diangkatnya ASN Menjadi Komisaris BUMN

BUMN ialah suatu perusahaan yang dimana seluruh atau sebagian modalnya merupakan milik negara. Sedangkan masyarakat ialah pemilik utama BUMN, dimana BUMN tidak serta-merta hanya mencari keuntungan tetapi juga memiliki kewajiban untuk melayani kepentingan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial.

Sebagai pemilik sekaligus konsumen BUMN, masyarakat tentunya menginginkan agar BUMN bisa menjadi pelayan publik secara optimal. Tidak hanya memberikan pelayanan kepada pihak-pihak tertentu saja melainkan mampu untuk menjangkau seluruh lapisan dengan biaya yang terjangkau serta sesuai dengan amanat undang-undang.

Prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang dirumuskan oleh

para pendiri negara (*founding fathers*) dan menjadi salah satu tujuan berdirinya negara Indonesia harus mampu dipahami secara baik dan tepat oleh segenap bangsa Indonesia, selanjutnya harus diwujudkan oleh pemerintah sebagai pengelola negara.⁸⁵ Oleh karena itu, standar transparansi dan akuntabilitas yang tinggi diperlukan agar masyarakat yakin bahwa BUMN yang dikelola oleh pemerintah digunakan sesuai dengan kepentingan publik

Transparansi atau keterbukaan berarti sebuah keputusan yang diambil dan pelaksanaannya dilakukan dengan cara atau mekanisme yang mengikuti aturan atau regulasi yang ditetapkan oleh sebuah lembaga, transparansi juga bisa berarti bahwa informasi yang berkaitan dengan institusi harus tersedia secara mudah dan bebas serta bias diakses oleh mereka yang terkena dampak kebijakan yang dilakukan oleh suatu institusi tersebut.⁸⁶ Transparansi juga bisa berarti bahwa transparansi haruslah dibangun dalam kerangka kebebasan aliran informasi, informasi tersebut mudah untuk diakses, dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat pengawasan dan evaluasi.⁸⁷

Transparansi merupakan sesuatu yang nyata, jelas, terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan keberadaannya, adanya konsep transparansi dibutuhkan dan diwajibkan untuk dilakukan di dalam institusi atau lembaga publik yang memiliki kepentingan terhadap orang banyak, hal tersebut perlu dilakukan sebagai

⁸⁵ Bahrul Imi Yakup, *Dekonstruksi dan Reformulasi Hukum BUMN di Indonesia ; Upaya Menciptakan BUMN Kesejahteraan Rakyat*, Genta Publishing: Yogyakarta, hal.106

⁸⁶ Hamid Abidin dan Mimin Rukmini, *Kritik dan Otokritik LSM*, Piramedia Jakarta, 2004, hal. 63-65.

⁸⁷ Andi Safriani, *Telaah Terhadap Asas Transparansi Dalam Pengelolaan Dana Desa*, *Jurnal Jurisprudentie* Vol.7 No.1, 2020, hal. 63

bentuk pengawasan awal terhadap setiap tindakan yang telah atau akan diambil oleh setiap institusi -institusi tertentu.

Kementerian BUMN memiliki fungsi pengawasan dan pembinaan yang dimana dimaksudkan untuk melindungi kepentingan masyarakat terhadap BUMN.⁸⁸ Namun, dari fakta yang terjadi di lapangan, dalam melaksanakan tugasnya, terjadi benturan kepentingan antara kepentingan masyarakat dengan komisaris dan pengawas BUMN yang dipekerjakan atas nama masyarakat sehingga menimbulkan rangkap jabatan.

Sejak dua belas tahun lalu, Kementerian Keuangan, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan Kementerian Aparatur Milik Negara berkomitmen melarang para pegawai mereka untuk rangkap jabatan. Dimana Para pegawai dilarang untuk menerima peran tambahan berbayar di luar jabatan publik mereka, misalnya sebagai dewan (komisaris maupun pengawas) BUMN. Hal tersebut dilarang karena dikhawatirkan akan merugikan masyarakat. Namun, dari banyaknya su bahkan fakta yang terjadi di lapangan, mengasumsikan bahwa komitmen yang telah ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) telah dilupakan.

Data dari Ombudsman menunjukkan bahwa kejadian tersebut bukanlah hal baru. Pada tahun 2017 pun Ombudsman menemukan ada 222 orang komisaris BUMN yang merangkap jabatan.⁸⁹ Kemudian data yang dikeluarkan Ombudsman pertahun 2020 kemarin, menyebutkan bahwa ada lebih dari 564 orang pejabat

⁸⁸ Bahrul Imi Yakup, Dekonstruksi dan Reformulasi Hukum BUMN di Indonesia ; Upaya Menciptakan BUMN Kesejahteraan Rakyat, Genta Publishing: Yogyakarta, hal.2

⁸⁹ Sumber : Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tahun 2017

negara yang merangkap jabatan di beberapa BUMN dan anak perusahaannya.⁹⁰ Sehingga dapat disimpulkan bahwa SKB yang telah ditetapkan pada dua belas tahun silam tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Fenomena rangkap jabatan pejabat pemerintah yang menduduki posisi komisaris BUMN tentu saja akan menimbulkan pro dan kontra. Hal tersebut dikarenakan ada kebijakan yang mengizinkan pejabat publik merangkap jabatan, namun di sisi lain ada juga kebijakan yang secara tegas melarang rangkap jabatan di pemerintahan.

Kebijakan yang mendukung rangkap jabatan bersumber dari Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN menyatakan bahwa Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN bisa berasal dari pejabat struktural dan pejabat fungsional pemerintah.

Adanya regulasi yang saling bertentangan mengenai posisi serentak ASN, telah menimbulkan kerancuan dan kerancuan. Tentu saja, ini juga salah satu su kontradiktif dalam banyak kebijakan di Indonesia . Oleh karena tu, dalil penolakan jabatan tidak dapat didasarkan pada alasan hukum formal, karena sebenarnya ada peraturan yang mengizinkan hal tersebut. Oleh karena tu, perumusan regulasi untuk memperjelas apakah penyelenggara pelayanan publik dapat secara seragam menjabat sebagai komisaris BUMN perlu segera dilaksanakan.

Penyelenggara pelayanan publik yang juga komisaris badan usaha milik

⁹⁰ Sumber : Ombdusman Republik Indonesia (ORI) tahun 2020

negara akan menerima pendapatan ganda dari sumber yang sama, yaitu dana negara. Selain pemborosan anggaran, hal ini juga tidak adil, karena kedua pekerjaan tersebut tidak sepenuhnya selesai, karena harus mengalokasikan waktu dan perhatian, sehingga mendapat penghasilan penuh.

Dengan demikian, remunerasi pengurus BUMN harus ditetapkan secara proporsional dengan laba bersih masing-masing BUMN. Artinya, jika laba BUMN meningkat, maka remunerasi direksi BUMN akan meningkat. Pengawasan pasti akan menarik minat pejabat, sehingga BUMN bisa mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya. Oleh karena itu, menurut peraturan, dapat diasumsikan bahwa rangkap jabatan juga akan menguntungkan tim manajemen senior BUMN dan lebih merugikan konsumen. ASN sebagai institusi penyelenggara Negara harus tunduk pada peraturan lainnya salah satunya adalah UU Pelayanan Publik oleh karena BUMN dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka menurut Pasal 17 huruf a, organ BUMN yaitu direksi dan dewan komisaris dilarang melakukan rangkap jabatan. Apabila terdapat anggota direksi dan anggota dewan komisaris melakukan rangkap jabatan, sesuai dengan Pasal 54 ayat (7) anggota direksi dan anggota dewan komisaris yang bersangkutan akan dikenai sanksi berupa pembebasan dari jabatan.

Pengangkatan ASN dalam jajaran BUMN bertentangan dengan peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dimana kebijakan pengangkatan sejumlah ASN bertentangan dengan pasal 5 ayat (2) UU ASN yang mengamanatkan

agar ASN menjaga untuk tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya. Dengan demikian, praktik rangkap jabatan yang terjadi di lingkungan BUMN dengan mengangkat ASN sebagai Komisaris merupakan hal yang tidak dibenarkan dan kemungkinan terjadi pelanggaran mal-administrasi dalam kebijakan pengangkatan tersebut.

Hal tersebut juga disepakati oleh Donal Fariz selaku Koordinator bidang Korupsi Politik (*Indonesian Corruption Watch* yang selanjutnya disebut CW). Dimana Donal Fariz memandang bahwa rangkap jabatan akan menimbulkan setidaknya dua aspek masalah, yakni tata kelola pemerintahan yang baik dan politik.

Pengaturan rangkap jabatan (*interlocking directorate*) di dalam UUBUMN diatur dalam Pasal 25 dan Pasal 33. Dimana Setiap organ persero dalam menjalankan tugasnya harus didasarkan pada ktikad baik (*good faith*), diharapkan dapat mencurahkan perhatiannya, pikirannya serta tenaganya secara penuh sehingga apa yang menjadi kewajibannya dalam pemenuhan tugas dapat berjalan sesuai dengan posisinya masing-masing.

Di dalam Pasal 25 dinyatakan anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. Jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi /lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan/atau
- c. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan di dalam Pasal 33 dinyatakan anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:

- a. anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badanusaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
- b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dari kedua pasal dalam UUBUMN di atas, sudah dapat dilihat dengan jelas bahwa, rangkap jabatan (*interlocking directorate*) merupakan sesuatu hal yang dilarang bagi anggota direksi dan anggota komisaris BUMN. Dalam Pasal 25 dan Pasal 53 UU BUMN huruf a juga disebutkan bahwa anggota direksi dan anggota komisaris dilarang melakukan rangkap jabatan dalam rangka untuk menghindari adanya benturan kepentingan karena di dalam pengurusan BUMN baik anggota direksi maupun anggota komisaris wajib melaksanakan pengurusan dengan ktikad baik (*good faith*) dan menghindari adanya benturan kepentingan. Tindakan pengurusan yang mengandung benturan kepentingan dikategorikan sebagai tindakan ktikad buruk (*bad faith*). Sebab tindakan yang demikian melanggar kewajiban kepercayaan (*breach of his fiduciary duty*) dan kewajiban menaati peraturan perundang-undangan.⁹¹

Beberapa alasan tersebut bersifat praktis seperti argumen bahwa pejabat publik yang merangkap sebagai komisaris BUMN menjadi tidak fokus dalam bekerja karena beban kerjanya berlebihan sementara waktunya terbatas. Padahal dalam UU No. 19 Tahun 2003 Pasal 28 disebutkan bahwa selain diangkat

⁹¹ Muh. Yahya Harahap, Hukum Perseoran Terbatas, Sinar Grafika: Jakarta, hal.376

berdasarkan pertimbangan integritas , dedikasi, dan kompetensi, komisaris BUMN juga harus menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya. Hal ini tentu tidak mungkin, karena pada saat yang sama juga harus menjadi pelaksana penuh pelayanan publik yang juga membutuhkan dedikasi dan konsentrasi yang tinggi.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (2) UU Pelayanan Publik disebutkan yang dimaksud dengan 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.

Ketentuan yang lebih khusus terkait larangan ASN untuk merangkap jabatan terdapat dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa seorang pegawai ASN akan memiliki jabatan dalam kedudukannya, baik dalam jabatan administrasi, jabatan fungsional atau jabatan pimpinan tinggi. Adapaun dalam ketentuan yang sama pasal 109 ayat (2) menentukan bahwa jabatan pimpinan tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.

Terkait dengan rangkap jabatan yang dilakukan oleh para pelaksana pelayanan publik, masalah-masalah yang akan muncul yakni, pertama masalah

moral (*moral hazard*). Masalah moral terjadi karena ada risiko bahwa pejabat publik yang ditunjuk sebenarnya tidak memiliki kapasitas, waktu, dan tenaga dalam menjalankan tugasnya mengawasi BUMN. Masalah ini khususnya muncul ketika seorang komisaris merangkap jabatan.⁹²

Hal tersebut juga telah dilakukan riset melalui Universitas Stanford dan Yale. Dimana hasil riset tersebut menunjukkan bahwa orang yang mengerjakan berbagai tugas memiliki kinerja yang lebih rendah daripada mereka yang fokus menyelesaikan satu tugas pada satu waktu.

Masalah kedua yakni kerugian ekonomi akibat kurangnya informasi yang valid (*adverse selection*). Kerugian ini khususnya muncul karena kurang tersedianya rekam jejak para pejabat terkait kapasitas, waktu, dan tenaga mereka, baik pada saat perekrutan maupun selama mereka bekerja.⁹³ Seperti yang diketahui, Kementerian BUMN tidak menyediakan informasi ini untuk diakses publik secara mudah, misalnya lewat situs kementerian BUMN. Masalah moral dan ekonomi ini kemudian diperburuk dengan aturan penetapan honorarium dewan BUMN yang tidak memihak pada masyarakat sebagai pengguna layanan BUMN.⁹⁴

Oleh karenanya, sejalan dengan hal tersebut, penunjukan pejabat pemerintah khususnya pelaksana pelayanan publik menjadi komisaris BUMN berpotensi

⁹² The Conversation, Rangkap Jabatan di BUMN Adalah Masalah Bagi Keadilan Sosial, <https://theconversation.com/rangkap-jabatan-di-bumn-adalah-masalah-bagi-keadilan-sosial-142183>. 2020 (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

⁹³ The Conversation, Rangkap Jabatan di BUMN Adalah Masalah Bagi Keadilan Sosial, <https://theconversation.com/rangkap-jabatan-di-bumn-adalah-masalah-bagi-keadilan-sosial-142183>. 2020 (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

⁹⁴ The Conversation, Rangkap Jabatan di BUMN Adalah Masalah Bagi Keadilan Sosial, <https://theconversation.com/rangkap-jabatan-di-bumn-adalah-masalah-bagi-keadilan-sosial-142183>. 2020 (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

menyalahi peraturan. Pasal 17 huruf a Undang-Undang 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD.

Alasan yang memperkuat larangan tersebut, yakni komisaris yang merangkap jabatan tidak akan bisa bekerja maksimal karena harus membagi waktu dan fokus. Dampaknya yakni dikorbannya tata kelola perusahaan. Padahal, dalam Pasal 28 ayat 1 UU BUMN *juncto* Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-02/Mbu/02/2015, disebutkan bahwa syarat materiil untuk dipilih menjadi komisaris salah satunya ialah dapat menyediakan waktu yang cukup. Jadi semisal seorang ASN merangkap jabatan menjadi komisaris di suatu anak perusahaan BUMN, tentunya tidak mudah untuk mengerjakan keduanya secara bersamaan karena harus menggunakan energi serta konsentrasi yang berbeda.⁹⁵

Dengan demikian, dibiarkannya rangkap jabatan tentunya sama saja dengan membiarkan kebijakan yang koruptif. Tidak hanya itu, rangkap jabatan tentunya akan menimbulkan konflik kepentingan. Dan jika hal ini terus dibiarkan, maka akan menimbulkan ketidakpastian dalam proses perekrutan komisaris. Sehingga akan menjadikan tata kelola perusahaan menjadi buruk dan merusak kepercayaan publik.

Namun, alasan yang paling kuat dan legitim mengenai penolakan rangkap jabatan adalah karena kondisi tersebut rawan memunculkan konflik kepentingan. Berbagai peraturan yang mengatur mengenai mengenai kode etik dan sumpah

⁹⁵ Mohammad Bernie, Masalah di Balik Rangkap Jabatan Komisaris BUMN Era Jokowi, <https://tirto.id/masalah-di-balik-rangkap-jabatan-komisaris-bumn-era-jokowi-fMhx>. 2020, (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

jabatan ASN telah menegaskan agar ASN menghindari setiap kemungkinan konflik kepentingan dalam menjalankan jabatan dan pekerjaannya, baik yang diformulasikan sebagai “mementingkan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, seseorang, atau golongan” maupun yang secara eksplisit menyebut kewajiban PNS untuk menghindari konflik kepentingan.

Sebagai orang yang bekerja di sektor publik dan tindak tanduknya berkaitan erat dengan hajat masyarakat umum, ASN merupakan pekerjaan yang sangat rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik begitu luas dan umum. Seringkali kepentingan publik tersebut berseberangan dengan kepentingan privat, entah itu kepentingan pribadi, keluarga, sejawat, kelompok, maupun golongan. Ketika keduanya berseberangan kita tentunya dituntut untuk bertindak atau membuat keputusan di tengah persimpangan tersebut, maka hadirilah konflik kepentingan secara aktual.

Konflik kepentingan merupakan sebuah konsep yang banyak digunakan untuk menelisik risiko etis dari sebuah profesi dan tindakan. Kemunculannya yang cukup pervasif berakar dari kenyataan bahwa natur manusia merupakan makhluk yang lemah dan rentan.⁹⁶

Secara umum, konflik kepentingan muncul ketika kepentingan dari seseorang tidaklah sama dengan kepentingan dari orang lain atau organisasi di mana orang tersebut berhutang kesetiaan. Selain itu, konflik kepentingan juga dapat muncul ketika seseorang harus merespons kepentingan dari dua individu, kelompok, atau organisasi yang bertentangan satu sama lain. Jika hanya

⁹⁶ N.Nikolov, *Conflict of Interest in European Public Law, Jurnal of Financial Crime*, 2013, hal.406

kepentingan salah satu pihak yang diakomodasi, maka kepentingan pihak yang lain tercederai.⁹⁷

Konflik kepentingan dalam rangkap jabatan ASN dengan komisaris BUMN dimungkinkan terjadi karena dengan memegang kedua jabatan tersebut secara bersamaan, maka artinya seseorang memiliki loyalitas dan komitmen ganda. Loyalitas ganda tersebut diperparah dengan kenyataan bahwa kedua jabatan tersebut memiliki sifat yang berbeda. ASN adalah jabatan publik sehingga berorientasi kepada kepentingan publik. Adapun komisaris BUMN memiliki orientasi privat yang kuat karena dia bekerja kepada entitas yang diwajibkan untuk mencari untung. Ketidaksamaan tujuan di antara organisasi tempat pemilik jabatan rangkap bekerja menjadi faktor sah di balik munculnya sebuah konflik kepentingan, terlebih ketika dua organisasi tersebut memiliki kemungkinan untuk berelasi.

Karena ada hubungan antara konflik kepentingan dan peran individu dalam suatu organisasi, konflik kepentingan akan ditentukan ketika pengaruh kepentingan pribadi individu mendistorsi peran yang diharapkan organisasi untuk orang tersebut. Namun, faktor kelembagaan juga dapat memperburuk konflik kepentingan yang kompleks. Jika ada kerjasama dan kesepahaman untuk menyembunyikan, melindungi dan bahkan menggunakan konflik kepentingan yang dialami individu dalam organisasi, maka konflik kepentingan tersebut akan menjelma menjadi korupsi organisasi. Hal ini hanya dapat diprediksi dengan pemahaman bahwa konflik kepentingan tidak terisolasi, fenomena tunggal dan

⁹⁷ Ethics Unwrapped, Conflict of interest, <http://ethicsunwrapped.utexas.edu>. 2017, diakses pada 05 Agustus 2022

ganda, tetapi saling terkait, viral dan multi-stakeholder.

Para pemegang jabatan rangkap bisa saja mengelak dengan mengatakan bahwa dirinya tidak memiliki konflik kepentingan dengan berbagai macam alasan: bahwa dirinya dapat memisahkan dan membedakan secara tegas fungsinya sebagai ASN dan sebagai komisaris, bahwa kedua jabatan tersebut berhubungan erat dan keberadannya di BUMN berfungsi untuk mewakili pemerintah sebagai salah satu pemegang saham, bahwa dirinya kompeten dan profesional sehingga layak menduduki jabatan komisaris, dan sebagainya. Dari belum ditemukannya kasus korupsi akibat rangkap jabatan. Akan tetapi, hal tersebut bukanlah alasan pembenar yang layak. Ketiadaan korupsi tidak mementahkan premis bahwa situasi yang berpotensi menimbulkan korupsi harus dicegah dan dilarang. Lagipula, sebagaimana teori konflik kepentingan, persepsi publik mengenai risiko konflik kepentingan atas suatu situasi karena mereka melihat adanya celah, meskipun barangkali celah tersebut sangat sempit dan tidak sepenuhnya benar, sudah cukup sebagai landasan untuk mengatakan bahwa risiko konflik kepentingan telah teridentifikasi.

Meskipun telah ada peraturan perundang-undangan yang melarang rangkap jabatan bagi penyelenggara pelayanan publik, namun tetpa saja banyak jabatan komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dijabat unsur pejabat negara, militer dan kepolisian. Selain keterkaitan bisnis perusahaan petinggi negara, pengangkatan komisaris dari pejabat negara, militer dan kepolisian dilakukan karena sejumlah pertimbangan. Salah satunya adanya kontribusi bagi keamanan dan kestabilan bisnis perusahaan.

Banyak pihak yang tidak mempermasalahkan adanya rangkap jabatan pejabat pemerintah yang menduduki posisi komisaris BUMN karena berbagai pertimbangan. Bahwa pertimbangan perlunya pejabat pemerintah yang menjadi komisaris BUMN adalah karena adanya kepemilikan saham pemerintah minimal 51% dalam bentuk penyertaan modal negara (*Public Service Obligation*), sehingga dibutuhkan wakil pemerintah untuk menjaga kepentingan dan kebijakan pemerintah di BUMN tersebut. Selain itu, adanya perwakilan pemerintah bertujuan untuk memastikan agar *corporate social responsibility* (CSR) berjalan sesuai dengan yang dikehendaki pemerintah.

Tugas utama komisaris BUMN jika dilihat berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas (PT), yakni melakukan pengawasan. Sehingga dalam tata kelola di perusahaan berbentuk perseroan terbatas kepentingan pemilik atau pemegang saham dicerminkan dalam keanggotaan direksi dan dewan komisaris. Hal tersebut juga relatif bisa diterima apabila bisnis BUMN sesuai dengan bidang yang digeluti oleh para ASN.

Kebijakan yang mendukung rangkap jabatan bersumber dari Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN menyatakan bahwa Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN bisa berasal dari pejabat struktural dan pejabat fungsional pemerintah. Peraturan tersebut agaknya mengasumsikan bahwa ASN bukanlah jabatan yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan bagi komisaris BUMN, mengingat UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN (yang merupakan salah satu landasan dari

Permen tersebut) pada Pasal 33 menyebutkan bahwa komisaris BUMN dilarang merangkap jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan.

Selanjutnya, berdasarkan peraturan tidak ada larangan implementasi rangkap jabatan, namun harus dilakukan melalui tahap seleksi atau penjurangan. Tahap seleksi yang baik harus dilakukan berdasarkan uji kelayakan pada seorang pejabat struktural yang biasanya dilakukan pada level BUMN, namun pejabat yang dimaksud harus mampu bekerja sesuai dengan harapan dan berdaya guna dalam operasional BUMD sehingga dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah.⁹⁸ Artinya bahwa, pejabat negara hingga abdi negara yang diangkat menjadi komisaris, tidak masalah ketika merangkap jabatan. Hal itu dikarenakan tidak adanya larangan yang menyatakan hal tersebut. Kemudian, terkait jabatan komisaris, Komisaris itu merupakan sebuah organisasi dalam perusahaan yang berisi beberapa individu. Keputusan yang diambil harus berdasarkan kolektif kolegal. Jadi secara sistem pengaruh berlebihan individu seorang komisaris bisa dieleminir. Sehingga kekhawatiran mengenai konflik kepentingan yang akan ditimbulkan itu tidak akan terjadi.

Perseroan terbatas sebagai badan hukum perdata⁹⁹ tujuan utamanya mengadakan hubungan bisnis dengan pihak lain adalah mencari keuntungan atau laba.¹⁰⁰ Pada hakikatnya suatu perseroan Terbatas memiliki dua sisi, yaitu pertama sebagai suatu badan hukum dan kedua sebagai wadah tempat diwujudkannya

⁹⁸ Tri Wahyuni, "Rangkap Jabatan" : Batas antara hukum dan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Policy Paper. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur LAN. 2017, hal.12-17.

⁹⁹ Chaidir Ali, Badan Hukum, Alumni: Bandung, 1987, hal.19

¹⁰⁰ Abdulkadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia , PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, 2006, hal. 105

kerjasama antara para pemegang saham atau pemilik modal. Sebagai badan hukum, perseroan harus memenuhi unsur-unsur badan hukum seperti yang ditentukan dalam Undang-undang Perseroan Terbatas.¹⁰¹ Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan UU PT, sebagai pemegang saham Pemerintah memiliki hak penuh untuk memilih siapapun yang memiliki kompetensi sesuai bidang BUMN tersebut sebagai Komisaris.

Selain itu sesuai dengan Pasal 114 Undang-Undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Tugas dan Fungsi utama dari Komisaris adalah sebatas pengawasan saja, tidak harus melakukan kegiatan mengurus perusahaan *day to day* atau dalam artian setiap hari. Jadi tidak akan banyak menyita waktu ASN dalam menjalankan tugasnya di instansi pemerintah tempat a bekerja. Dengan demikian, rangkap jabatan Komisaris BUMN, juga dapat mendatangkan manfaat positif bagi pemerintah karena ada dampak simbiosis dalam jabatan rangkapnya tersebut.

Selain itu, dalam Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara (PKSANHAN)¹⁰², bahwa pertimbangan perlunya pejabat pemerintah yang menjadi komisaris BUMN adalah karena adanya kepemilikan saham pemerintah minimal 51% dalam bentuk penyertaan modal negara (*Public Service Obligation*), atas dasar pertimbangan untuk menjaga kepentingan dan kebijakan pemerintah di BUMN tersebut maka dibutuhkan wakil

¹⁰¹ Erlina, Akibat Hukum Kepailitan Perseroan Terbatas, Jurnal Jurisprudentie Vol.4 No.2, 2017, hal.114

¹⁰² Tri Atmojo Sejati, Menyoal Profesionalisme PNS yang Merangkap Jabatan sebagai Komisaris BUMN dan BUMD, Policy Brief : Pusat Kajian Sistem Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara (PKSANHAN) No. 007/DKK.PB, <https://dkk.lan.go.id>. diakses pada tanggal 05 Agustus 2022.

pemerintah. Kemudian, adanya perwakilan pemerintah bertujuan untuk memastikan agar *Corporate Social Responsibility* (CSR) berjalan sesuai dengan yang dikehendaki pemerintah.

BUMN pada dasarnya sejalan dengan Prof Arifin yang mengatakan bahwa BUMN/BUMD adalah badan hukum perdata tanpa kekuasaan publik. Kekayaan nasional dan daerah yang menjadi modal berupa saham badan hukum bukan lagi kekayaan negara atau daerah, tetapi telah berubah status hukumnya dan menjadi kekayaan badan hukum. Jika seorang pejabat pemerintah menjabat sebagai komisaris, kekebalan publiknya sebagai penguasa/pejabat tidak lagi berlaku dan tunduk sepenuhnya berlaku untuk hukum privat.¹⁰³

Meskipun dengan berbagai pertimbangan seperti yang dikemukakan di atas, Praktik pejabat publik yang merangkap sebagai komisaris Badan Usaha Milik Negara tidak dapat diperbolehkan begitu saja karena dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik kepentingan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena pemerintah sebagai regulator harus independen, tetapi sebagai komisaris di BUMN, status regulator ndependen sulit dicapai. Lembaga pemerintah sebagai lembaga publik dan BUMN sebagai badan swasta, tidak mungkin untuk mengelola dan merumuskan kebijakan dalam bentuk dua badan hukum yang berbeda kecuali jika dipaksa untuk menciptakan konflik kepentingan (*conflict of nterest*).

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 yang merupakan peraturan menteri pengganti PER-

¹⁰³ Arifin P. Soeria Atmadja, Format Fungsi Publik Pemertintah dan Badan-Badan Hukum,dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers: Jakarta, hal.84

02/MBU/02/2015 BAB V huruf B disebutkan bahwa anggota dewan komisaris dilarang merangkap jabatan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk merangkap jabatan kecuali jika bersedia mengundurkan diri dari jabatan tersebut jika terpilih menjadi Dewan Komisaris BUMN.

Beberapa ketentuan hukum lain juga melarang posisi rangkap jabatan, yaitu melarang pejabat tinggi publik dari lembaga pemerintah sekaligus sebagai komisaris BUMN. Rangkap jabatan tersebut dua kali lipat dapat melanggar penerapan prinsip umum pemerintahan yang baik, karena dengan dua posisi otoritas ini, peluang penyalahgunaan kekuasaan memungkinkan dapat terjadi. Larangan rangkap jabatan tersebut khususnya terdapat dalam UU ASN. Sejalan dengan penjelasan pada paragraf sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa ASN dilarang memangku jabatan rangkap kecuali para pihak yang terkait bersedia untuk mengundurkan diri dari jabatannya ketika terpilih menjadi Dewan Komisaris di BUMN. Oleh karena itu, praktik rangkap jabatan telah menyalahi peraturan perundang-undangan yang ada. Mengingat kedudukan Peraturan Menteri bersifat mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan sesuai pasal 8 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011. Artinya, peraturan menteri berada di bawah peraturan presiden sedang peraturan presiden berada di bawah Undang-Undang/Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, peraturan menteri tidak boleh menyalahi undang-undang. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa peraturan perundang-undangan merupakan norma hukum yang bersifat hierarkis sehingga norma hukum yang lebih rendah mencari validitasnya pada

norma hukum yang lebih tinggi. Namun, hal tersebut masih perlu dikaji lebih lanjut untuk memperjelas kedudukan peraturan menteri dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

b) Jabatan yang Dilarang Merangkap sebagai Komisaris BUMN

Sejalan dengan argumen dari kebijakan dan pengaturan rangkap jabatan yang telah dipaparkan pada sub bab sebelumnya, termaktub bahwa UU Pelayanan Publik merupakan aturan yang konstruktif perihal rangkap jabatan ASN. UU Pelayanan Publik tidak menyebutkan bahwa ASN adalah pelayan publik, 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.¹⁰⁴ Artinya, untuk memitigasi persepsi atas pelanggaran hukum tentang rangkap jabatan ASN, maka perlu mengurai dari awal mengenai makna dari pelayanan publik dan penyelenggara pelayanan publik itu sendiri. Sesuai ketentuan di jelaskan bahwa pelayanan publik adalah :

“Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai kegiatan / rangkaian pekerjaan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan peraturanyang berlaku ntuk setiap warga negara dan penduduknya terhadap barang,jasa,dan/atau pelayanan administratif yang telah disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.¹⁰⁵

Berdasarkan kutipan pasal tersebut, termaksud apakah ASN dapat disebut penyelenggara pelayanan publik. Sejalan dengan ketentuan Pasal 1 angka (2) UU Pelayanan Publik menyebutkan bahwa :

¹⁰⁴ Amzulian Rifai, Larangan Rangkap Jabatan Larangan Rangkap Jabatan Pelaksana Pelayanan Publik, *disampaikan dalam Presentasi Ketua Ombudsman Republik Indonesia*, Jakarta, 06 Juni 2017.

¹⁰⁵ Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

“Penyelenggara pelayanan publik yang dapat disebut sebagai Penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang bertujuan dibentuk berdasar turan aturan terhadap kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk hanya untuk kegiatan pelayanan publik.”¹⁰⁶

Adapun kegiatan pelayanan publik yang dilakukan institusi atau korporasi atau lembaga penyelenggara sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 1 angka (5) UU Pelayanan Publik menyebutkan bahwa :

“Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara pelayanan publik yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik”.¹⁰⁷

Lebih spesifik dalam penjelasan umum UU Pelayanan Publik tersebut disebutkan bahwa ruang lingkup penyelenggara pelayanan publik merupakan salah satu aspek penting yang perlu dijabarkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan kualifikasi penyelenggara pelayanan publik oleh badan hukum lain yang melaksanakan misi negara. Salah satu aturan yang memberikan kejelasan mengenai kualifikasi penyelenggara pelayanan publik adalah Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Pelayanan Publik.

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. Sesuai kutipan pasal tersebut, bahwa subjek pelayan publik adalah

¹⁰⁶ Pasal 1 angka (2) UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

¹⁰⁷ Pasal 1 angka (5) UU Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen, maka ASN dapat dikategorikan atas maksud penyelenggara negara dalam kegiatan pelayanan publik. Hal ini sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 10 UU ASN bagian kesatu tentang fungsi ASN, dimana :

Pegawai ASN berfungsi sebagai:

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

Sejalan dengan pasal tersebut, bahwa ASN merupakan bagian dari pelayan publik. ASN sebagai pelayan publik dijelaskan sebagaimana ketentuan Pasal 11 UU ASN, dimana ASN bertugas memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berikut ASN sebagai pelayan publik juga memiliki peran sebagaimana ketentuan Pasal 12 UU ASN, bahwa ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Lebih lanjut, mengacu pada penjabaran pasal di atas dapat diketahui ASN sebagai pelayan publik adalah kepastian kualifikasinya dan menghindari miss persepsi penyelenggara pelayanan publik. Sebagaimana jabatan yang dilarang merangkap sebagai komisaris BUMN dijelaskan berdasar ketentuan Pasal 17 huruf (a) UU Pelayanan Publik, dimana :

Pelaksana dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah,

Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah.

Berdasar atas kutipan pasal tersebut dapat dikemukakan bahwa secara tegas melarang pejabat publik untuk merangkap jabatan. Adapun pejabat publik tersebut adalah berstatus sebagai ASN dan bekerja di instansi pemerintah yang merupakan organisasi penyelenggara pelayanan publik. Pasal 17 huruf (a) UU Pelayanan Publik secara jelas memiliki substansi :

1. Merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;
2. Meninggalkan tugas dan kewajiban, kecuali mempunyai alasan yang jelas, rasional, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Menambah pelaksana tanpa persetujuan penyelenggara;
4. Membuat perjanjian kerja sama dengan pihak lain tanpa persetujuan penyelenggara; dan melanggar asas penyelenggaraan pelayanan publik.

c) Akibat Hukum Rangkap Jabatan ASN Menjadi Komisaris BUMN

Untuk menjamin tercapainya tujuan UUD 1945 perihal etika ASN dalam rangkap jabatan, maka diperlukan aparatur sipil negara dan abdi negara yang berkualitas sehingga dapat melaksanakan tugasnya secara berdayaguna dan berhasilguna. Dasar pertimbangan ditetapkan pembinaan jiwa korps dan kode etik profesi ASN adalah untuk melahirkan ASN yang kuat, kompak dan bersatu padu, memiliki kepekaan, tanggap dan memiliki kesetiakawanan yang tinggi, berdisiplin, netral, profesional dan bertanggungjawab melaksanakan tugasnya,

serta penuh kesetiaan pada Pancasila, UUD 1945, Negara dan pemerintah.¹⁰⁸ Dengan demikian, apabila kode etik tersebut dilanggar, tentu dibutuhkan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tidak tumpang tindih agar negara tidak gagal dalam menanggapi su dan kontra rangkap jabatan dari ketiga unsur pelaksana pelayanan publik tersebut. Pendisiplinan diperlukan guna memperkuat amanat yang telah diberikan negara melalui peraturan perundang-undangan.

Pengertian disiplin dapat dikonotasikan sebagai suatu hukuman, meskipun arti yang sesungguhnya tidaklah demikian. Disiplin adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat yang berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat.¹⁰⁹

Dari hasil penelitian penulis, setidaknya-tidaknya ada tujuh undang-undang dan dua peraturan perundang-undangan yang menyebutkan secara eksplisit mengenai larangan rangkap jabatan pejabat publik dan abdi negara sebagai komisaris BUMN, yaitu:

1. Pertama, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, khususnya Pasal 33 yang berbunyi anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
 - a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
 - b. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

¹⁰⁸ Adhyaksa Dault, 2012, *Menghadang Negara Gagal*, Renebook, Jakarta, hal. 65

¹⁰⁹ Heru Susanto, 2011, *The Power of Discipline: Kekuatan untuk Bertahan di Badai Krisis dan Meningkatkan Apa Pun yang Anda inginkan*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hal. 2.

undangan.

2. Kedua, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya Pasal 17 yang melarang pelaksana pelayanan publik merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha. Menurut beberapa pandangan dari para ahli dan pengamat politik, larangan tersebut diberlakukan bagi pelaksana pelayanan publik yang berasal dari instansi pemerintah, BUMN, dan BUMD.
3. Ketiga, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya Pasal 5 ayat (2) huruf (h) yang menyatakan ASN wajib menjaga kode etik agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.
4. Keempat, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya Pasal 42-43. Intinya, para pejabat yang terlibat dalam konflik kepentingan dilarang terlibat dalam proses pengambilan keputusan.
5. Kelima, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, khususnya Pasal 5 poin (6) tentang larangan rangkap penghasilan. Oleh karena itu, adanya gaji ganda akan berpotensi melanggar UU 28/1999.
6. Keenam, PP No. 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, terutama Pasal 54 yang melarang terjadinya rangkap jabatan.
7. Ketujuh, PP No. 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), khususnya Pasal 48 ayat (1) yang menyebutkan:

“Anggota Dewan Pengawas atau anggota Komisaris dilarang memangku lebih dari 2 (dua) jabatan Anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris”.

Sedangkan ayat (2) menyebutkan:

“Pelanggaran ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa diberhentikan sewaktu-waktu dari jabatan sebagai anggota Dewan Pengawas dan/atau anggota Komisaris.”

Larangan rangkap jabatan dalam undang-undang tersebut mengindikasikan potensi terjadinya konflik kepentingan atau benturan kepentingan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 33 UU BUMN. Untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas tersebut sudah semestinya ASN menjadikan beberapa undang-undang di atas khususnya UU Pelayanan Publik sebagai rujukan. Menurut UU Pelayanan Publik larangan untuk rangkap jabatan termasuk salah satu prasyarat agar pelayanan publik yang profesional dan berkualitas dapat terwujud dan benturan atau konflik kepentingan dapat dihindari.

Selanjutnya, pada Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia bahwa Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, jelas bahwa prajurit yang masih aktif tidak diperbolehkan untuk menduduki jabatan sipil.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang merupakan turunan dari Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN). Pasal 23(1) huruf d Setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS dengan memenuhi

persyaratan sebagai berikut: tidak berkedudukan sebagai calon PNS, PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas melalui pengumpulan bahan-bahan literasi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan terkait dan kode etik profesi, penulis menemukan bahwa larangan rangkap jabatan di lingkup ASN tidak diperbolehkan. Hal tersebut dapat merusak profesionalitas para pelaksana pelayanan publik untuk menjalankan tugasnya sesuai yang diamanatkan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan. Dimana akibat hukum yang ditimbulkan yakni pemberhentian dari jabatan atau mengundurkan diri. Selanjutnya akan diadakan sidang kode etik bagi masing-masing instansi.

Selain berbagai pendapat dari kubu pro rangkap jabatan, terdapat pula kubu kontra yang menolak adanya rangkap jabatan ASN sebagai komisaris di BUMN rangkap jabatan, beberapa alasan tersebut diantaranya yaitu:

a. Rentan terhadap konflik kepentingan¹¹⁰

Konflik kepentingan merupakan sebuah konsep yang banyak digunakan untuk menelisik risiko etis dari sebuah profesi dan tindakan. Kemunculannya yang cukup pervasif berakar dari kenyataan bahwa natur manusia merupakan makhluk yang lemah dan rentan.¹¹¹ Secara umum, konflik kepentingan muncul ketika kepentingan dari seseorang tidaklah sama dengan kepentingan dari orang lain atau organisasi di mana orang

¹¹⁰ Nisa Agistiani Rachman & Antonius Galih Prasetyo. "Rangkap Jabatan ASN dan Komisaris BUMN: Perspektif Konflik Kepentingan" <http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/t!@file_artikel_abstrak/Isi_Artikel_560068932367.pdf> [diakses 04/8/2022]

¹¹¹ Nikolov, N. Conflict of Interest in European Public Law. *Journal of Financial Crime*, 20(4), 2013. hlm.406.

tersebut berhutang kesetiaan. Selain itu, konflik kepentingan juga dapat muncul ketika seseorang harus merespons kepentingan dari dua individu, kelompok, atau organisasi yang bertentangan satu sama lain. Jika hanya kepentingan salah satu pihak yang diakomodasi, maka kepentingan pihak yang lain tercederai.¹¹²

Konflik kepentingan sebagai kewajiban atau pengaruh yang bertentangan ketika suatu individu terlibat dalam suatu hubungan atau aktivitas.¹¹³ Konflik kepentingan bisa jadi muncul sebagai hasil dari motivasi jahat namun lebih sering timbul sebagai efek dari fitur-fitur struktural sebuah hubungan atau praktek. Dalam konteks profesi, terkait kepentingan primer profesi tersebut (misalnya kesehatan pasien bagi dokter atau validitas penelitian bagi peneliti) terlalu dipengaruhi oleh kepentingan sekunder (misalnya memperoleh keuntungan finansial).¹¹⁴ Di tempat lain, Arend merumuskan konflik kepentingan sebagai berikut:¹¹⁵

“Konflik kepentingan eksis dalam semua situasi ketika seorang individu (I) kesulitan untuk melaksanakan tugas resmi yang melekat pada posisi yang diemban I karena: (i) terdapat (atau I merasa bahwa terdapat) konflik aktual atau potensial antara kepentingan personal I dan kepentingan dari pihak (P) dalam mana I berutang kewajiban penugasan, atau (ii) I mempunyai hasrat untuk memajukan (atau menghalangi) kepentingan dari X (di mana X adalah entitas yang memiliki kepentingan) dan terdapat (atau I merasa bahwa terdapat) konflik aktual atau potensial antara memajukan (atau menghalangi) kepentingan X dan kepentingan P.”

¹¹² Ethics Unwrapped. (2017, August 8). *Conflict of Interest*. Retrieved from Ethics Unwrapped Web site: <http://ethicsunwrapped.utexas.edu>

¹¹³ Thomson, C. T. (n.d.). *Clarifying Conflicts of Interest*. Retrieved August 4, 2022, from University of Wollongong Australia: <http://www.uow.edu.au>

¹¹⁴ MacKenzie, R., & Cronstein, B. N. (2006). *Conflict of Interest*. Retrieved August 10, 2017, from NCBI Web site: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov>

¹¹⁵ Arend, R. J. (2017). Conflicts of Interest as Corrupting the Checks and Balances in the Publication Oversight of Academic Business Journals. *Journal of Management Inquiry*, hlm. 2.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh KPK bersama Ombudsman dengan melakukan profiling berdasarkan jabatan, rekam jejak karir, juga pendidikan terhadap 281 komisaris yang aktif, ditemukan sebanyak 32% dari jumlah tersebut (91 orang) berpotensi konflik kepentingan. Konflik kepentingan ialah suatu kondisi dimana pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi demi menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga bisa mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.

Konflik kepentingan dalam rangkap jabatan ASN dengan komisaris BUMN dimungkinkan terjadi karena dengan memegang kedua jabatan tersebut secara bersamaan, maka artinya seseorang memiliki loyalitas dan komitmen ganda. Loyalitas ganda tersebut diperparah dengan kenyataan bahwa kedua jabatan tersebut memiliki sifat yang berbeda. ASN adalah jabatan publik sehingga berorientasi kepada kepentingan publik. Adapun komisaris BUMN memiliki orientasi privat yang kuat karena dia bekerja kepada entitas yang diwajibkan untuk mencari untung. Ketidaksamaan tujuan di antara organisasi tempat pemilik jabatan rangkap bekerja menjadi faktor sah di balik munculnya sebuah konflik kepentingan, terlebih ketika dua organisasi tersebut memiliki kemungkinan untuk berelasi.

Pelaksanaan rangkap jabatan ASN di ranah BUMN sebagai komisaris ditinjau berdasar Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik

Indonesia Nomor PER-02/MBU/02/2015 dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan

Komisaris. Peraturan ini secara mendasar menjabarkan kebolehan rangkap jabatan ASN Eselon I di level (Pemerintahan) pusat. Sebagaimana ketentuan lampiran (Bab III) disebutkan terhadap tatacara pengangkatan sumber bakal calon Dewan Komisaris/ Dewan Pengawas BUMN, disebutkan bahwa calon berasal dari:

1. Mantan Direksi BUMN;
2. Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN;
3. Pejabat Strktural dan Pejabat Fngsinal Pemerintah;
4. Sumber Lain.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, terhadap pejabat penyandang struktural danpejabat pemegang fungsional pemerintah dapat dimungkinkan untuk bisa menjadi bakal calon dewan komisaris /dewan pengawas. Untuk menjadi Dewan Komisaris Perusahaan Perseroan (Persero) hal tersebut akan bertugas melakukan segala pengawasan sesuai aturan baik umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi. Sementara menjadi Dewan Pengawas organ Perusahaan Umum (Perum) hal tersebut ajib bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi untuk menjalankan kegiatan kepengurusan Perusahaan Umum (Perum).

Dalam hal di dalam Permen BUMN tsb menyebutkan untuk demi

menjaga kualitas calon Komisaris /Anggota Dewan Komisaris BUMN tentu pat ditetapkan oleh Menteri, calon Komisaris /Anggota Dewan Komisaris diwajibkan mengikuti rangkaian uji layak dan kepatutan yang diselenggarakan oleh Lembaga Profesional yang langsung ditunjuk oleh Menteri guna melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon Direksi. Belum terdapat rincian yang berlanjut gua aturan tsb erkenan calon Komisaris / Anggota Dewan Komisaris dari BUMN yang dilaksanakan dan yang diwajibkan untuk mengikuti uji kelayakan, Cuma saja berpandangan ideal untuk menjaga kualitas dan transparansi, baiknya semua calon Komisaris / Anggota Dewan Komisaris erta badan pengawas (wabilkhusus lagi yang merangkap jabatan) di BUMN manapun wajib mengikuti uji kelayakan yang dilakukan secara profesional untuk menciptakan transparansi dan menjaga kualitas optimal dan kapabilitas yang bersangkutan guna menjalankan tugas dan fungsinya .

Terdapat untuk menjadi anggota dewan komisaris dan dewan pengawas diperlukannya syarat syarat formal, meteriil, dan yaratsyarat lain. Diantara ke 3 syarat tersebut, syarat materiil yang langsung berkaitan dengan aspek integritas dan dedikasi adalah yang belum bisa dan susah terukur, namunmenjadi penting untuk menjadi sebuah pertimbangan guna penilaian. Integritas akan berpengaruh besar terhadap etos kerja yang akan iciptkannya budaya dan hasil kerja sosial yang bersih dan jauh untuk berpotensi terhadap munculnya kejadian korupsi dan neptisme. Sementara itu dedikasi, membuat sosok dewan komisaris /dewan pengawas

(wabilkhusus sedang berasal dari pejabat struktural yang sedang merangkap jabatan) dapat tahu dengan pasti apa yang harus icapai dan diwujudkan melalui kepercayaan srta potens pikiran dan gagasan yang dimilikinya. Dengan integritas dan dedikasi yang selalu terjaga maka tidak jauh omongan bagi pejabat untuk kececeran dari tugas rangkap-nya dengan beribu alasan ang lazim ditemui seperti kesibukan di jabatan strukturalnya. Yang bersangkutan wajib bertanggungjawab atas menyediakan waktu yang cukup dalam melaksanakan tugasnya. Adapun terkait persyaratan materiil yang menyangkut kemampuan tekhnis pemahaman pemahaan terkait manajemen perusahaan dan pengetahuan yang harus memadai di bidang usaha Persero / Perum, biasanya telah dikuasakan secara baik oleh anggota dewan komisaris/pengawas yang berasal dari struktural. Secara keseluruhan, sebagian penetapan indikator yang tepat ditempatkan ke dalam sebuah penilaian yang akan mampu erjawab kompleksitas permasalahan dansolusi organisasi (BUMN) ke depannya seperti apa.

Apabila rangkap jabatan dalam tingkatan teratas bisa ditemukan aturan di Permen Badan ush mlk negr, hingga segala aturan terkait rangkap jabatan di daerah bisa menyimpang langsung tidak dapat ditemuk aturannya di Keputusan mendagri Nom 50 Tahn 1999. Ttang Kpngrsan Badan Uaha Milk D Menteri Dagri. terhadap poin menimbangnnya terdapat sehingga Badan Usaha Milik Daerah sebg salah 1 sbr pendapatan asli Daerah yang harus dikelolalangsung oleh pengurus yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman dan kapasitas maupun kapabilitas sesuai bidang

usahanya. Walau tidak hal tersebut secara gamblang seperti Permen BUMN yang mana calon Dewan Komisaris /Dewan Pengawas BUMN, bisa berasal dari Pejabat Struktural/ Fungsional namun Keputusan Menteri Da geri Nor 50 Tah. 1999, Badan Pengawas yang diangkat oleh Kepala Daerah hal tersebut termuat dalam Pasal 18 hanya bisa disebutkan berasal dari orang yang harus profesional sesuai dengan bidang usaha BUMD yang berkaitan. Syarat yang dapat diangkat sebagai Badan Pengawas, diantaranya tersedia waktu yang harus cukup, tidak ada hubungan keluarga dengan Kepala Daerah ataupun dengan Badan Pengawas lainnya atau juga dengan Direksi sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus dan juga maupun mesamping termasuk mantu dan ipar, punya Pengalaman dalam bidang keahliannya minimal 5 tahun.

Persyaratan profesional, menyediakan waktu yang cukup, tidak terikat hubungan keluarga, serta mempunyai Pengalaman dalam bidang keahliannya merupakan persyaratan yang masih bersifat umum dan sederhana sehingga 'dapat' membuka peluang untuk menempatkan siapapun melalui kualifikasi sederhana yang mudah untuk dipenuhi, termasuk membuka peluang untuk menempatkan seseorang yang telah mempunyai jabatan struktural di pemerintahan untuk menjadi komisaris di

BUMN, sehingga ASN sebagai pejabat publik masuk kategori lingkaran rangkap jabatan. guba upaya peningkatan kualitas serta kuantitas dan perbaikan terselenggaranya pemerintahan, kata profesional dapat dijabarkan dengan jelas di dalam kode etik yang harus disusun mengenai kepengurusan

BUM, yang mana secara jelas terdapat kriteria seperti berkaitan latar belakang jabatan yang ditanggungjawabkan sebelumnya, *track record* kepemimpinannya, pengetahuan manajemennya, ataupun berkaitan skil melaksanakan tugas guna memahami inerja Badan Usaha Milik Daerah.

Besaran upah dan jasa inerja untuk jabatan sebagai badan pengawas, tidak bisa diunafikan merupakan sesuatu yang sangat menyita perhatian dan menarik guna untuk diperebutkan, terlebih untuk menjadi badan pengawas di BUMD yang menjamin. Pasal 23 Kepmendagri Nomor 2150 Tahun 1999 Tentang Kepengurusan BUMMendagr isebutkan untuk Badan Pengawas erkaitan tugasnya menerima honorarium. Selanjutnya di dalam Pasal 24 disebutkan bahwa Ketua Badan Pengawas nerima honorarium 40 persen (empat puluh persen) penghasilan dirut. Sekretaris Badan Pengawas mendapat honorarium sebesar 35 persen (tiga puluh lima persen) dari penghasilan Direktur Utama, dan anggota Badan Pengawas dapatkan honorarium sebesar 30 persen (tiga puluh persen) dari penghasilan Direktur Utama. lain dari honorarium, dari jabatan badan pengawas juga diberikan jasa produksi, mana di dalam Pasal 25. Adanya pengaturan honorarium yang jelas besarannya, membuat rangkap jabatan di BUMD pada akhirnya menjadi penghasilan yang menjanjikan bagi ASN. Kondisi rangkap jabatan dirasa jauh sangat nyaman juga ketika pengawasannya kurang adanya perhatian opmal. Sehingga rangkap Jabatan sebagai badan pengawas dan jabatan struktural lainnya masih menjadi hal yang sangat mudah untuk dilakukan. Yang ber akhir dalam pengawasan dan perekrutannya urang

diatur dengan baik sehingga menunjukkan bahwa berkaiyan pejabat struktural menjadi badan pengawas dengan berdasar profesionalisme akan terikis oleh faktor kepentingan dan faktor kedekatan kkn , jika kondisi terjadi demikian, maka akan sulit untuk menemukan penunjukan seseorang dalam sebuah rangkap jabatan berdasarkan sebuah dedikasi BUMD yang bersangkutan.

Meskipun aturan memang tidak melarang implementasi rangkap jabatan, bukan berarti menempatkan seorang pejabat struktural di kepengurusan BUMD dapat dilakukan tanpa penjarangan. Penjarangan yang tepat melalui uji kelayakan untuk sosok pejabat struktural seharusnya dilakukan di level BUMN bisa dipastikan untuk yang bersangkutan dapat bekerja dan dapat diharapkan dapat berbuat BUMD berdaya guna sebagai sebuah lembaga profit sesuai yang dapat memberikan keuntungan buat pemerintah dan kesejahteraan masyarakat. Perekrutan melalui hubungan kedekatan secara atin dan secara struktural di lingkup birokrasi disinyalir sbg bibit munculnya KKN di lingkungan BUMD. Bisa beda kalau sosok pejabat struktural diangkat menjadi badan pengawas tanpa seleksi yang matang, maka keberadaannya hanya sebagai sebuah simbol yang tidak berfungsi dan bermanfaat dengan baik bahkan besar kemungkinan untuk merugikan BUMD.

Contoh nyata dapat terjadi ketika BUMN di mana seseorang menjadi anggota komisarisnya mengikuti lelang tender pengadaan barang/jasa pada suatu kementerian di mana orang yang sama juga menjadi pimpinan tinggi di situ. Orang tersebut dapat menggunakan

pengaruhnya untuk mengarahkan agar lelang dimenangkan oleh BUMN di mana dia bekerja padanya agar BUMN memperoleh profit dan memperbaiki catatan portofolionya. Sistem lelang elektronik tetap dapat diakali jika pejabat tersebut dapat mencari celah. Contoh lain, dengan memanfaatkan posisinya sebagai pejabat pada suatu kementerian, seseorang mengintervensi BUMN yang diawasinya dengan alasan “atas nama kementerian. Padahal bisa jadi sesungguhnya untuk kepentingan pribadi. Ini terutama dimungkinkan bagi orang yang rangkap jabatannya di instansi publik dan BUMN berhubungan atau berada dalam satu sektor yang sama. Pada kasus seperti ini, BUMN menjadi kehilangan kemandiriannya dan tidak bisa berkinerja optimal.

Lebih lanjut, pemegang jabatan rangkap bisa saja mengelak dengan mengatakan bahwa dirinya tidak memiliki konflik kepentingan dengan berbagai macam alasan: bahwa dirinya dapat memisahkan dan membedakan secara tegas fungsinya sebagai ASN dan sebagai komisaris, bahwa kedua jabatan tersebut berhubungan erat dan keberadannya di BUMN berfungsi untuk mewakili pemerintah sebagai salah satu pemegang saham, bahwa dirinya kompeten dan profesional sehingga layak menduduki jabatan komisaris, dan sebagainya. Sejauh ini juga tidak pernah ditemui kasus korupsi yang timbul karena seseorang memegang rangkap jabatan sebagai ASN dan komisaris BUMN, atau setidaknya sejauh penelusuran penulis belum pernah ditemukan pemberitaan terkait hal tersebut. Akan tetapi, ini bukanlah alasan pembenar yang layak. Ketiadaan korupsi tidak

mementahkan premis bahwa situasi yang berpotensi menimbulkan korupsi harus dicegah dan dilarang. Lagipula, sebagaimana teori konflik kepentingan, persepsi publik mengenai risiko konflik kepentingan atas suatu situasi karena mereka melihat adanya celah, meskipun barangkali celah tersebut sangat sempit dan tidak sepenuhnya benar

- b. Penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kapabilitasnya¹¹⁶

Ombudsman RI melakukan penelitian bersama dengan KPK dan menemukan jika berdasarkan jabatan, rekam jejak karir, juga pendidikan, ditemukan sebanyak 138 (seratus tiga puluh delapan) komisaris atau 49% (empat puluh sembilan persen) tak sesuai kompetensi dengan perusahaan BUMN, tempat mereka diperkerjakan. Hal ini akan mengakibatkan ketidak efesiensian dalam melakukan pekerjaan.

- c. Penghasilan ganda¹¹⁷

Beberapa pekerjaan yang dimiliki oleh seorang individu membuatnya memiliki penghasilan ganda. Hal ini menurut sebagian orang mejadi masalah dikarenakan, jabatan rangkap seharusnya bisa menjadi kesempatan bagi orang lain agar mendapatkan pekerjaan juga, jika hal ini terjadi maka jabatan-jabatan tersebut hanya diisi oleh orang-orang yang sudah bisa memenuhi kebutuhannya, sedangkan masih banyak orang yang bahkan tidak

¹¹⁶ Andi Ilham Said. 2021. "Perlukah Komisaris Profesional?" <<https://mediaindonesia.com/opini/338459/perlukah-komisaris-profesional>> [diakses 04/08/2022]

¹¹⁷ Irwan Rinaldi Sikumbang. 2020. "Tentang Tradisi Bagi-bagi "Kue" Kekuasaan di BUMN" <https://www.kompasiana.com/irwanrinaldi/5ef55c7f097f36237b4975e3/tentang-tradisi-bagi-bagi-kue-kekuasaan-di-bumn?page=2&page_images=1> [diakses 4/8/2022]

mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan tersebut.

d. Mengurangi performa kerja¹¹⁸

Adanya rangkap jabatan disinyalir memberikan peluang kurangnya performa kerja, diakibatkan tugas dan wewenang yang tidak mudah untuk dilakukan di saat yang bersamaan karena terbaginya fokus seseorang, bisa saja membuat pekerjaan kurang memuaskan dan mendapati kesulitan dalam pembagian waktu dan pengerjaan tugas yang kurang maksimal.

¹¹⁸ ACCH. 2017. “Rangkap Jabatan Berpotensi Korups”. <<https://acch.kpk.go.id/id/artikel/amatan/859-rangkap-jabatan-berpotensi-korupsi>> [diakses 4/8/2022]

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Pegawai ASN berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, dimana Pegawai ASN melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pimpinan Instansi Pemerintah, dan Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan.
2. Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan kewajiban yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. Pejabat yang bersangkutan harus memiliki peran ganda, sehingga fokus dan waktu kerjanya harus setengah-setengah dan dibagi, sebagai pejabat publik di satu sisi sebagai komisaris BUMN di sisi yang lainnya. Selain dapat menimbulkan konflik kepentingan, praktik rangkap jabatan juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).
3. Akibat hukum diangkatnya ASN, TNI dan Polri menjadi komisaris harus mengundurkan diri atau diberhentikan dari jabatannya. Hal tersebut sesuai dengan beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah Larangan rangkap jabatan tersebut sebagaimana UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), Penyelenggaraan Negara, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), serta PP

Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, dan PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

B. Saran

1. Pemerintah harus melihat kembali peraturan-peraturan yang mengizinkan dan melarang rangkap jabatan dan kemudian merevisinya dan memastikan rangkap jabatan dilarang ataukah diperbolehkan, membuat ketentuan atau kebijakan agar pejabat publik melepaskan salah satu dari kedua jabatan tersebut yaitu memilih sebagai komisaris BUMN atau sebagai pejabat public dan penyelenggara pelayanan publik.
2. ASN yang merangkap sebagai komisaris BUMN tersebut sebaiknya tidak dilakukan, hal tersebut dimaksudkan untuk membenahi integritas pejabat publik khususnya pelaksana pelayanan publik agar tetap terjaga dan kepercayaan masyarakat tidak hilang. Oleh karena itu beberapa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan seperti : ASN sebagai pejabat publik dan penyelenggara pelayanan publik yang menduduki posisi komisaris BUMN sebaiknya melalui mekanisme yang sudah diatur oleh peraturan perundangan-undangan.
3. Perlunya keberadaan kode etik yang dapat digunakan sebagai sarana untuk melaksanakan evaluasi secara periodik. Kode etik yang dibuat dan digunakan sebagai media untuk menstimulus nilai-nilai etik seorang badan pengawas agar bekerja secara 'berbudaya', misalnya dengan memberikan

kerangka pikir terkait mekanisme pengunduran diri dari jabatan badan pengawas berdasarkan kesadaran pribadi karena terlalu sibuk dalam menjalankan aktivitas jabatan struktural sehingga menomor duakan sebagai badan pengawas sehingga tidak bisa berkinerja dengan baik

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abidin, H., dan Mimin R. Kritik dan Otokritik LSM, Piramedia Jakarta, 2004.

Ali, Z. 2015. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Aminuddin, D., & Sirojudin F. 2004. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Amiruddin., & Zainal A. 2004. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Arifin, P. 2011. Soerja Atmadja, *Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke 7* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 84.

Atmadja, A.P.S. Format Fungsi Publik Pemertintah dan Badan-Badan Hukum, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers: Jakarta.

Bahrul lmi Yakup, *Dekonstruksi dan Reformulasi Hukum BUMN di Indonesia ; Upaya Menciptakan BUMN Kesejahteraan Rakyat*, Genta Publishing: Yogyakarta.

Crysnadi, B. Rangkap Jabatan, disampaikan dalam P2TIK BKN 2014.

Dault, A. 2012, *Menghadang Negara Gagal*, Renebook, Jakarta.

Diantha, I.M.P. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenadeadia Group.

Djarmika, S., & Marsono. 2009. *Hukum Kepegawaian di Indonesia, Djambatan*. Bandung.

- Hadi, Z. 2011. *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi dalam Perseroan Terbatas*. Malang: UB Press.
- Harahap, M.Y. *Hukum Perseoran Terbatas*, Sinar Grafika: Jakarta.
- Hartini, S. 2008. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Harun, R. 2019. *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Khairandy, R. 2008. *Perseroan Terbatas: Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi* (Yogyakarta: Total Media, 2008), 105.
- Mahfud, M. 2018. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers: Depok.
- Muhammad, A. *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti : Bandung, 2006.
- Poerwadarminta. 2009. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Rachman, N.A., & Antonius G.P. 2017. *Proceeding International Seminar: Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government, Cetakan Pertama*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Rifai, A. 2017. *Larangan Rangkap Jabatan Larangan Rangkap Jabatan Pelaksana Pelayanan Publik, disampaikan dalam Presentasi Ketua Ombudsman Republik Indonesia*,
- Saifullah. 2018. *Tipologi Penelitian Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Sastrawidjaja, M.S., & dan Rai M. 2012. *Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang*. Bandung: Keni Media.

- Sihombing, Eka N.A.M., & Cynthia H. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Setara Press.
- Susanto, H. 2011, *The Power of Discipline: Kekuatan untuk Bertahan di Badai Krisis dan Meningkatkan Apa Pun yang Anda inginkan*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Wahyuni, T. 2017. *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* (Samarinda: Pusat Kajian, Pendidikan, dan Pelatihan Aparatur III LAN)
- Wicaksono, F.S. 2009. *Tanggung Jawab Pemegang Saham Direksi dan Komisaris Perseroan Terbatas*, visimedia, Jakarta.
- Widjaja. 2006. *Administrasi Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 2006.

JURNAL

- Arend, R. J. (2017). Conflicts of Interest as Corrupting the Checks and Balances in the Publication Oversight of Academic Business Journals. *Journal of Management Inquiry*.
- Erlina. Akibat Hukum Kepailitan Perseroan Terbatas, *Jurnal Jurisprudentie* Vol.4 No.2, 2017.
- Katharina, R. 2018. “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara”, *Jurnal Spirit Publik*, Volume 13, No.2.
- Nikolov, N. Conflict of Interest in European Public Law. *Journal of*

Financial Crime, 20(4), 2013.

Nizamuddin Sidqi, M. 2022. “Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Sebagai badan Komisaris badan usaha milik negara perspektif hukum positif dan maslaha”, *Journal Of Constitutional Law*, Vol 4(2)

Rifai, A. Larangan Rangkap Jabatan Larangan Rangkap Jabatan Pelaksana Pelayanan Publik, *disampaikan dalam Presentasi Ketua Ombudsman Republik Indonesia*, Jakarta, 06 Juni 2017.

Safriani, A. Telaah Terhadap Asas Transparansi Dalam Pengelolaan Dana Desa, *JurnalJurisprudentie Vol.7 No.1*, 2020.

PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

INTERNET

ACCH. 2017. “Rangkap Jabatan Berpotensi Korups”.
<<https://acch.kpk.go.id/id/artikel/amatan/859-rangkap-jabatan-berpotensi-korupsi>> [diakses 4/8/2022]

Bernie, M. Masalah di Balik Rangkap Jabatan Komisaris BUMN Era Jokowi,
<https://tirto.id/masalah-di-balik-rangkap-jabatan-komisaris-bumn-era-jokowi-fMhx>. 2020, (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

Dahl, T. A. (2015). *Theory of Professions*. Retrieved August 04, 2022, from EDU website: <http://edu.hioa.no>

Ethics. Unwrapped, Conflict of nterest, <http://ethicsunwrapped.utexas.edu>. 2017,
diakses pada 05 Agustus 2022<http://ethicsunwrapped.utexas.edu>
(diakses pada Tanggal 01 Juli 2022 pukul 11.56 WIB)

MacKenzie, R., & Cronstein, B. N. (2006). *Conflict of Interest*. Retrieved August 10, 2017, from NCBI Web site: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov>

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tahun 2017

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tahun 2020

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) mempublikasikan data 125 nama pejabat publik yang merangkap komisaris BUMN. 2019.

Rachman, N.A., dan Antonius G.P. “Rangkap Jabatan ASN dan Komisaris BUMN: Perspektif Konflik Kepentingan”
<http://digilib.mercubuana.ac.id/manager/t!@file_artikel_abstrak/Isi_Artikel_560068932367.pdf> [diakses 04/8/2022]

Said, A.I. 2021. “Perlukah Komisaris Profesional?”
 <<https://mediaindonesia.com/opini/338459/perlukah-komisaris-profesional>> [diakses 04/08/2022]

Sejati, T.A. Menyoal Profesionalisme PNS yang Merangkap Jabatan sebagai Komisaris BUMN dan BUMD, Policy Brief : Pusat Kajian Sistem Administrasi Negara dan Hukum Administrasi Negara (PKSANHAN) No. 007/DKK.PB, <https://dkk.lan.go.id>. diakses pada tanggal 05 Agustus 2022.

Sikumbang, I.R. 2020. “Tentang Tradisi Bagi-bagi "Kue" Kekuasaan di BUMN”
 <https://www.kompasiana.com/irwanrinaldi/5ef55c7f097f36237b4975e3/tentang-tradisi-bagi-bagi-kue-kekuasaan-di-bumn?page=2&page_images=1> [diakses 4/8/2022]

The Conversation, Rangkap Jabatan di BUMN Adalah Masalah Bagi Keadilan Sosial, <https://theconversation.com/rangkap-jabatan-di-bumn-adalah-masalah-bagi-keadilan-sosial-142183>. 2020 (diakses pada tanggal 05 Agustus 2022)

Thomson, C. T. (n.d.). *Clarifying Conflicts of Interest*. Retrieved August 8, 2017, from University of Wollongong Australia: <http://www.uow.edu.au>

Wahyuni, T. “Rangkap Jabatan” : Batas antara hukum dan etika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Policy Paper. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur LAN. 2017.

LAMPIRAN

A. KERANGKA PENELITIAN

Untuk memudahkan dalam menyelesaikan penelitian, dan untuk mengurutkan pembahasan yang bertujuan untuk mudah dimengerti serta mendapatkan kesimpulan yang benar, maka penulis menggunakan kerangka penelitian dalam pembuatan Tesis ini, yaitu sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, faedah penelitian, tujuan penelitian, metode penelitian, dan jadwal penelitian. Terkait dengan metode yang digunakan, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, metode pengolahan bahan hukum, metode analisis bahan hukum yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum secara rinci dan jelas dari data penelitian.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi kajian mengenai pembahasan peninjauan kembali tentang Aparatur Sipil Negara, Rangkap Jabatan ASN menjadi komisaris BUMN, dan BUMN.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi kajian mengenai pembahasan kedudukan ASN sesuai dengan UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara., mengenai pembahasan kedudukan ASN yang memiliki rangkap jabatan komisaris BUMN dan efek atau implikasi hukum yang timbul dari jabatan rangkap ASN menjadi komisaris BUMN.

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab yang terakhir ini berisi kesimpulan serta saran. Kesimpulan yang dimaksud merupakan jawaban singkat dari pertanyaan di rumusan masalah bukan ringkasan penelitian yang dilakukan. Sementara saran ialah usulan atau anjuran kepada pihak yang mewakili kewenangan lebih terhadap judul yang diteliti untuk kebaikan masyarakat, dan usulan atau anjuran untuk peneliti selanjutnya dimasa mendatang.