

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas negara lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.¹ ASN bertanggung jawab untuk melaksanakan komponen kebijakan-kebijakan atau peraturan pemerintah untuk mencapai tujuan nasional.² ASN menjalankan peran penting dalam implementasi dan penegakan tata kelola yang baik, yang menjadikan mereka pemain penting dalam pencapaian tujuan kesejahteraan.³ Pergeseran dari perspektif lama manajemen kepegawaian dalam hal pengelolaan sumber daya yang menekankan hak dan kewajiban setiap karyawan, yang beralih ke manajemen sumber daya manusia secara strategis sehingga sumber daya

¹ Abdul Rahman, “*Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance*”, Jurnal Konstituen, Volume 1 Nomor 1, 2019, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Sumedang, hlm 1.

² Ida Ayu Intan Pramesti Dewi Pidada, “*Pengaturan Pegawai Negeri Sipil Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara*”, Jurnal Kertha Negara, Volume 9 Nomor 3, 2021, Universitas Udayana, Bali, hlm 190.

³ Adrie, “*Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian*”, Jurnal Yustitia, Volume 13 Nomor 1, 2019, Universitas Ngurah Rai, Bali, hlm 2.

ASN dapat diakses dengan lebih baik dan sesuai dengan tujuan dan dinamika perubahan ASN.⁴

Sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), ASN diakui sebagai sebuah profesi dimana wajib menginkorporasikan prinsip-prinsip keprofesian di dalam diri dan pekerjaannya.⁵ Kejujuran, integritas, amanah, dan bertanggung jawab adalah prinsip yang selalu ada dalam sistem keprofesian. ASN tidak boleh mengorbankan prinsip profesionalitasnya untuk menjaga keutamaan tersebut. Profesionalitas sangat penting bagi ASN dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, termasuk dalam hal rangkap jabatan sebagai komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) merupakan salah satu contoh bagaimana perekonomian negara berjalan. Perusahaan umum (perum) dan perusahaan persero (PT) merupakan dua jenis dari BUMN.⁶ PT adalah organisasi modal dengan bidang hukum sendiri.⁷ PT dalam melakukan kegiatan, dilakukan secara terus menerus, dalam beberapa hal secara terbuka, dengan tujuan mencari keuntungan. Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan

⁴ Riris Katharina, "*Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara*", Jurnal Spirit Publik, Volume 13 Nomor 2, 2018, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm 2.

⁵ Nisa Agistina Rachman dan Antonius Galih Prasetyo, "*Rangkap Jabatan ASN Dan Komisaris BUMN: Perspektif Konflik Kepentingan*", Cetakan Pertama Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2017, hlm 144.

⁶ Refly Harun, "*BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*", Balai Pustaka, Jakarta, 2019, hlm 8.

⁷ Zaman Hadi, "*Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham*", UB Press, Malang, 2011, hlm 2.

tidak terbagi atas saham, tetapi tujuannya adalah memberikan kemanfaatan umum berupa barang dan jasa yang berkualitas, sekaligus mengejar keuntungan sesuai prinsip korporasi.⁸

PT adalah badan hukum mandiri, PT memiliki kemampuan untuk berbisnis sendiri, memiliki kekayaan sendiri, dan memiliki hak untuk digugat Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi, dan dewan komisaris merupakan suatu organ yang masih dibutuhkan PT untuk melakukan hal tersebut. Mengangkat dan memberhentikan anggota dewan direksi dan dewan komisaris serta menilai kinerja direksi dan dewan komisaris adalah tugas-tugas yang diberikan RUPS yang tidak dimiliki oleh direksi atau dewan komisaris. Regulasi dan anggaran dasar terkait membatasi otoritas direksi dan dewan komisaris.⁹

Isu terkait rangkap jabatan kembali mengemuka, dengan menghadirkan berbagai dampak kontroversi terhadap aturan yang dihubungkan dengan rangkap jabatan. Banyak perhatian rangkap jabatan dalam hal ini berkaitan dengan pejabat yang menduduki 2 (dua) jabatan di instansi yang berbeda (di instansi lain jabatan struktural di pemerintahan dan di instansi lain BUMN). Kondisi rangkap jabatan dinilai berpotensi merugikan negara, karena dinilai rawan korupsi dan dianggap benturan kepentingan. ASN sangat rentan terhadap jebakan dan perangkap konflik kepentingan, ASN juga sering memiliki kepentingan pribadi yang

⁸ Refly Harun, *Op. Cit.*, hlm 8.

⁹ Rai Matili, “*Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang*”, Keni Media, Bandung, 2012, hlm 19.

berseberangan dengan kepentingan publiknya yang luas dan umum. Kepentingan pribadi ini dapat berasal dari keluarga, kelompok, atau golongan, dan konflik kepentingan terjadi ketika ASN harus bertindak atau membuat keputusan di tengah-tengah keduanya.¹⁰

Menurut Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dijelaskan bahwa melarang pejabat pelaksana merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, Badan Usaha Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Daerah.¹¹ Pelaksana pelayanan publik yang dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yaitu pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan pelayanan publik. Beberapa kebijakan yang melarang rangkap jabatan juga dijelaskan di dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan bahwa “Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota Direksi pada BUMN, BUMD, BUMS, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Terkait peraturan perundang-undangan larangan ASN untuk melakukan dua pekerjaan

¹⁰ *Ibid.*, hlm 145.

¹¹ Tri Wahyuni, “*Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum Dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintah*”, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III Lan, Jakarta, 2020, hlm 9.

sekaligus di BUMN terdapat Peraturan Menteri yang memperbolehkan adanya ASN rangkap jabatan di BUMN.

Peraturan yang mendukung adanya rangkap jabatan diatur di dalam Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN yang telah diubah menjadi Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Peraturan tersebut mengasumsikan bahwa ASN bukanlah jabatan yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan bagi komisaris BUMN, sedangkan Peraturan Menteri BUMN yang baru yaitu Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN yang telah mencabut Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN sudah mencabut aturan terkait diperbolehkannya ASN yang merangkap jabatan di BUMN. Sedangkan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN dicabut dan digantikan dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-03/MBU/03/2023 tentang Persyaratan dan Tata Cara

Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN juga mengatur adanya larangan rangkap jabatan. Fakta ini menunjukkan bahwa adanya dis-sinkronisasi antara Peraturan Menteri BUMN dengan Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Pelayanan Publik mengingat Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang merupakan salah satu landasan dari Permen BUMN tersebut menyatakan bahwa komisaris BUMN dilarang merangkap jabatan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan.¹² Dis-sinkronisasi hukum terjadi jika terdapat ketidakselarasan antara norma hukum dengan norma hukum yang lain, dis-sinkronisasi antar peraturan tersebut akan menimbulkan keraguan saat mengatakan bahwa penolakan rangkap jabatan tidak didasarkan pada alasan legal formal karena ada peraturan lain yang memungkinkan.¹³

Berdasarkan data yang ditemukan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) pada tahun 2019, penyelenggara Negara/pemerintahan yang terindikasi bahwa dari 144 unit satuan kerja pada tingkat nasional, dari total 541 komisaris BUMN/BUMD ditemukan sebanyak 397 orang dan 167 orang lainnya yang merangkap jabatan sebagai komisaris dan sebagai

¹² Marchella Setiawan, “*Pengaturan Aparatur Sipil Negara Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris di BUMN*”, Jurnal Kertha Negara, Volume 6 Nomor 3, 2018, Universitas Udayana, Bali, hlm 4.

¹³ Risky Dian Novita, “*Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang – Undangan*”, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum, Volume 3 Nomor 2, Universitas Brawijaya, Malang, 2022, hlm 5.

pelaksana pelayanan publik.¹⁴ Ombudsman RI juga menemukan adanya benturan regulasi terkait larangan rangkap jabatan, di antaranya pada regulasi yang mengatur TNI, POLRI, Pengurus Parpol, Hakim, dan aturan-aturan lain terkait penyelenggaraan pelayanan publik dan benturan kepentingan, misalnya UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 33 huruf b jo, Pasal 45 PP Nomor 45 Tahun 2005, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN Pasal 5 ayat (2), dan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 43 ayat (1).¹⁵ Pada bulan Maret 2023, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) menemukan adanya 39 pegawai Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang merangkap jabatan di perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Tahun 2020 terjadi adanya kasus tindak pidana korupsi di PT Asuransi Jiwasraya dimana PT Asuransi Jiwasraya merupakan sebuah Badan Usaha Milik Negara. Kejaksaan Agung menetapkan enam orang tersangka yaitu Eks-Direktur Utama PT Asuransi Jiwasraya Hendrisman Rahim, Eks-Direktur Keuangan PT Asuransi Jiwasraya Hary Prasetyo, Eks- Kepala Divisi Investasi dan Keuangan pada PT Asuransi Jiwasraya Syahmirwan, Direktur PT Maxima Integra Joko Hartono Tirto, Presiden Komisaris PT Trada Alam Minera (Tram) Heru Hidayat, Direktur Utama

¹⁴ Tim Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara, “*Perlindungan Hukum Bagi ASN Dalam Melakukan Tindakan Pemerintahan*”, Lembaga Administrasi Negara Deputi Bidang Kajian Kebijakan, Jakarta, 2017, hlm 29.

¹⁵ Yeka Hendra Fatika “*Soal Maladministrasi Rangkap Jabatan BUMN, Ombudsman RI: Menjadi Sorotan*”, <https://ombudsman.go.id/news/t/soal-maladministrasi-rangkap-jabatan-bumn-ombudsman-ri-masih-menjadi-sorotan> , tanggal akses 13 Mei 2023.

PT Hanson International Benny Tjokrosaputro.¹⁶ Berdasarkan hal tersebut, terdapat kinerja dari Komisaris yang kurang maksimal, dimana Komisaris yaitu Scenaider Clasein H.Siahaan dari PT Asuransi JiwaSraya memangku rangkap jabatan juga sebagai Direktur Strategi dan Portofolio Pembiayaan Kementerian Keuangan dianggap kurang bertanggung jawab terhadap pengelolaan perusahaan. Terkait kasus yang terjadi, faktanya tidak mengindahkan aturan adanya rangkap jabatan seperti yang telah tercantum pada Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Pengangkatan komisaris BUMN yang rangkap jabatan, memiliki rekam jejak bermasalah, dan karenanya harus dihentikan. Adanya Peraturan Menteri BUMN yang memperbolehkan rangkap jabatan Komisaris BUMN, tetapi peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Terkait sinkronisasi peraturan perundang – undangan terdapat *asas lex superiori derogate legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang – undangan yang secara hierarki lebih rendah, maka

¹⁶ Sholahuddin Al Ayyubi, “Penetapan Tersangka Baru Kasus Jiwasraya”, <https://kabar24.bisnis.com/read/20200624/16/1257178/penetapan-tersangka-baru-kasus-jiwasraya> , tanggal akses 07 Juni 2023.

peraturan perundang – undangan yang lebih rendah harus disisihkan.¹⁷ Hierarki peraturan perundang – undangan dalam hal ini, Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden sedangkan Peraturan Presiden berada di bawah Undang – Undang. Rangkap jabatan dapat memicu masalah konflik kepentingan yang serius dikalangan pejabat negara, sehingga mengakibatkan ASN menghadapi situasi dilematis dalam banyak kasus. Pemerintah seharusnya beroperasi secara mandiri sebagai pengawas, rotasi jabatan dapat menjadi sumber kecurangan seperti korupsi.¹⁸ Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya pembahasan mengenai pengaturan terkait larangan rangkap jabatan Aparatur Sipil Negara pada Badan Usaha Milik Negara.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan terkait larangan Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara?
2. Bagaimana pengawasan pelaksanaan pengaturan terkait Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara?

¹⁷ Inche Sayuna, “Harmonisasi dan Sinkronisasi Terkait Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori”, Jurnal Hukum Nasional, Volume 1 Nomor 2, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2020, hlm 16.

¹⁸ Nisa Agistina Rachman dan Antonius Galih Prasetyo, *Op.Cit.*, hlm 146.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan terkait larangan Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara.
2. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan pelaksanaan pengaturan terkait Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian tentang tinjauan yuridis pengaturan terkait larangan rangkap jabatan Aparatur Sipil Negara pada Badan Usaha Milik Negara diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan yang dapat di ambil dan di terapkan. Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan khasanah keilmuan dan pengembangan serta kemajuan khususnya hukum tata negara. Harapannya penelitian ini akan membuka perspektif keilmuan baru untuk menambah referensi ilmiah mahasiswa hukum.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu menjadi pengembangan sistem hukum tata negara di Indonesia.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam 5 (lima) bab, dimana masing-masing bab saling terdapat keterkaitannya. Masing-masing bab diuraikan ke dalam sub-sub sebagaimana diuraikan di bawah ini:

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan, dan sistematika penulisan.

Bab II mengemukakan mengenai tinjauan pustaka yang terdiri dari kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan, yang terdiri dari sub-sub yakni tentang Pengaturan Larangan Rangkap Jabatan Aparatur Sipil Negara Pada Badan Usaha Milik Negara.

Bab III menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, dan serta metode analisis data.

Bab IV memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan inti dari skripsi ini meliputi bagaimana pengaturan terkait larangan Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara dan bagaimana pengawasan pelaksanaan pengaturan terkait Aparatur Sipil Negara yang merangkap jabatan pada Badan Usaha Milik Negara.

Bab V merupakan penutup dari skripsi ini yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan tentang topik penelitian. Berdasarkan

kesimpulan ini, penulis akan memberikan saran yang diharapkan bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan Tinjauan Yuridis Pengaturan Larangan Rangkap Jabatan Aparatur Sipil Negara Pada Badan Usaha Milik Negara.

