

Al-Balad: Journal of Constitutional Law

Volume 4 Nomor 1 2022

ISSN Online: 2775-6467

Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)

UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

Available at: <http://urj.uin-malang.ac.id/index.php/albalad>

RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN MASLAHAH

Abdul Kadir

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

abdulkadir@uin-malang.ac.id

Muhammad Nizamuddin Sidqi

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Sidqi.elkudo@gmail.com

Abstrak:

Penelitian ini membahas sudut pandang hukum positif dan hukum islam, yakni masalah terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Artikel ini menggunakan metode penelitian jenis yuridis normatif dengan dua jenis pendekatan yaitu *statue approach* dan *conceptual approach* dengan tiga sumber bahan hukum, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan KBBI. Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten/ Perusahaan Publik yang membolehkan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang PNS yang menduduki jabatan rangkap yang melarang. Ketidak selarasan antar regulasi melahirkan *conflict of norm* yang dapat diselesaikan dengan teori preferensi hukum menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori*. Perspektif masalah dalam fenomena ini ialah memberikan ruang kepada seseorang yang profesional dalam bidangnya serta sanggup untuk berkomitmen, namun kemdharatan yang lahir jauh lebih banyak diantaranya mendapatkan gaji ganda karena bekerja lebih dari satu instansi dan konflik kepentingan.

Kata Kunci: Rangkap Jabatan; Pegawai Negeri Sipil; Hukum Positif; Masalah.

Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengatakan bahwa ASN merupakan sebuah profesi yang terdiri dari Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Sementara itu disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) 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 PNS merupakan warga

negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap sebagai batu loncatan dalam tahap reformasi birokrasi. 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 secara strategis (strategic human resource management) agar tersedia sumber daya ASN yang unggul dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi ASN.¹ 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 yang dalam tulisan ini lebih spesifik membahas pegawai negeri sipil menghindari situasi dan kondisi yang mana bertentangan dengan prinsip profesionalitasnya. Salah satunya ialah *interlocking directorate*. Pegawai negeri sipil merupakan salah satu pekerjaan yang rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik yang diemban oleh 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 juga dituntut untuk bertindak atau membuat keputusan ditengah persimpangan tersebut, maka lahirlah konflik kepentingan secara aktual.² Sebagai pegawai negeri sipil yang diberi amanat untuk mengayomi masyarakat, maka segala perbuatannya 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. DPP KNPI (Dewan Pengurus Pusat Komite Nasional Pemuda Indonesia) melakukan investigasi terkait pegawai negeri sipil yang melakukan praktik rangkap jabatan dan berikut ialah daftarnya:³

Tabel 1
Daftar Pegawai negeri sipil yang Merangkap Jabatan

Nama	Jabatan Publik	Komisaris
Farid Wadji Husain	Dewan Pengawas Rumah Sakit Wahidin Sudiro Husodo	PT Biofarma (Persero)
Rhenald Kasali	Guru Besar Bidang Ilmu Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia	PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk
Cecep Sutiawan	Deputi Bidang Administrasi Aparatur Kementerian Sekretariat Negara	PT Bhandha Ghara Reksha (Persero)

¹ Riris Kathartina, "Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara". Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No.2(2018):2.

² 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), 145.

³Fakhri Rezy," Pejabat ASN yang merangkap jabatan dan apakah gaji besar?";Katta.id 12 November 2020 pukul 9.20 WIB. <http://www.katta.id/news/2020/07/06/7505/inilah-62-pejabat-asn-yang-rangkap-jabatan-komisaris-bumn>

Gede Pasek Suardika	Inspektur Jenderal Kementerian Perhubungan	PT Industri Kereta Api (Persero)
----------------------------	--	----------------------------------

Pegawai negeri sipil melakukan tindakan rangkap jabatan, maka dapat menimbulkan pertanyaan terkait profesionalisme dan integritas dari yang bersangkutan, karena hal itu dapat memicu adanya konflik kepentingan. Ethics Unwrapped⁴ mengatakan: konflik kepentingan hadir, apabila kepentingan seseorang bertolak belakang dengan kepentingan orang lain atau organisasi yang mana seseorang tersebut merasa berhutang kesetiaan. Apabila ada pejabat pemerintah yang duduk sebagai penguasa pejabat tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat.⁵ Selain berpengaruh terhadap terwujudnya tugas ASN 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 ASN 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.

Regulasi terkait dengan fenomena ini memiliki perbedaan, saling bertolak belakang. Ada yang membolehkan seperti Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No.33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas. Ada juga yang melarang seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap itu yang melarang. Fakta ini kemudian menunjukkan adanya *conflict of norm* dari peraturan perundang-undangan tersebut. 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 kembali terkait peraturaturan yang ada untuk memperjelas boleh atau tidaknya seorang pegawai negeri sipil merangkap jabatan. Artikel ini juga menyikapi fenomena rangkap jabatan dengan perspektif lainnya yaitu Masalah. Penelitian ini bukanlah yang pertama membahas terkait dengan rangkap jabatan aparatur sipil negara sebagai komisaris badan usaha milik negara. Melainkan terdapat beberapa penelitian lainnya seperti: Skripsi yang ditulis oleh Imanuel R. Masella. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, 2018. "Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia".⁶ Dalam skripsi tersebut terdapat persamaan dengan tulisan ini yakni membahas rangkap jabatan yang dilakukan oleh seorang pejabat publik, serta perbedaannya ialah tulisan ini secara spesifik membahas rangkap jabatan pegawai negeri sipil ditinjau hukum positif dan masalah. Jurnal yang ditulis oleh Martchella Setiawan dan I Nyoman Suyatna. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali, 2018. "Pengaturan Pegawai Negeri Sipil

⁴McCombsSchoolof Business,Sunwrapped18Mei2021pukul 14.18WIB)<http://ethicsunwrapped.utexas.edu>

⁵ 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.

⁶ Imanuel R. Masella, "Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Skripsi Universitas Pattimura Ambon, 2008)

Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris di BUMN”⁷. Dalam jurnal tersebut terdapat persamaan yakni membahas rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN, serta perbedaannya ialah tulisan ini memiliki unsur kebaruan yakni ditinjau dari perspektif hukum islam, masalah. Jurnal yang ditulis oleh Widhya Mahendra Putra. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019. “Jabatan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang PNS dan Perbandingannya Dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Studi Kasus: Analisis Terhadap Praktik Rangkap Jabatan Pejabat Publik Sebagai Komisari BUMN)”⁸. Dalam jurnal tersebut terdapat persamaan yakni membahas rangkap jabatan yang dilakukan pegawai negeri sipil dengan perspektif hukum positif, serta perbedaannya ialah unsur kebaruan dari tulisan ini yang menggunakan perspektif hukum islam, masalah.

Metode

Jenis penelitian artikel ini menggunakan yuridis normatif yang bersifat deskriptif, maksudnya ialah penelitian yang berdasarkan pada norma hukum yang ada dalam Peraturan Perundang-Undangan dan putusan pengadilan.⁹ tulisan ini menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif dikarenakan adanya *conflict of norm* antara Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2006. Tulisan ini menggunakan pendekatan kepustakaan dengan meneliti norma-norma hukum tersebut. Kemudian data-data yang telah diperoleh diolah melalui proses editing, klasifikasi, verifikasi, analisis, dan kesimpulan. Dan juga menggunakan dua jenis pendekatan penelitian yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yang mana menelaah Undang-Undang yang terkait dengan rangkap jabatan dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menelaah pandangan masalah terhadap rangkap jabatan. Disini menggunakan dari bahan Pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Tidak diperlukan sampling karena data sekunder sebagai sumber utama memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak tergantikan dengan data jenis lainnya. Penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.¹⁰

Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif

Negara Indonesia merupakan penganut sistem hukum *eropa continental* yang diderivasi dari negara kolonial dengan *groundnorm*. Pelanggaran atau tindak kejahatan dapat dipidana apabila telah ada hukum tertulis yang telah berlaku terlebih dahulu. Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi.

⁷ Martchella Setiawan, I Nyoman Suyatna, “Pengaturan Aparatur Sipil Negara Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris BUMN” (Jurnal Universitas Udayana Bali, 2008)

⁸ Widhya Mahendra Putra, “Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Perbandingannya Dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Studi Kasus: Analisis Terhadap Praktik Rangkap Jabatan Pejabat Publik Sebagai Komisaris BUMN)”, (Jurnal Universitas Indonesia Jakarta, 2009)

⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 172-173.

Peran hakim dalam sistem hukum *eropa continental* terlihat pasif dibandingkan dengan sistem hukum *anglo saxon* yang lebih aktif, meskipun pada perkembangannya untuk di Indonesia sendiri hakim tidak dapat menolak perkara yang masuk dengan alasan tidak ada hukumnya. Namun tetap mengacu pada hukum tertulis.

Ade Saptomo berpendapat bahwa prinsip-prinsip bagi hakim dalam mengadili perkara hukum konkret mencakup tiga pendekatan, antara lain sebagai berikut:¹¹ Pendekatan Legalistik (Formal) Maksudnya ialah model yang digunakan hakim dalam menyelesaikan kasus hukum konkret yang hukumnya telah mengatur secara jelas sehingga hakim mencari, memilah, dan memilih unsur-unsur hukum dalam kasus hukum konkret dimaksud dan kemudian dipertemukan dengan pasal-pasal relevan dalam undang-undang yang dimaksud. Kedua Pendekatan Interpretatif, Hukum dan kenyataannya dimungkinkan aturan normatif itu tidak lengkap atau samar-samar. Dalam upaya menegakkan hukum dengan keadilan dan kebenaran, hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*). Ketiga, Pendekatan Antropologis, Terhadap kasus hukum konkret yang belum diatur undang-undang maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Eksistensi ketiga pendekatan tersebut sangat relevansi dengan sistem hukum eropa continental, sistem hukum anglo saxon dan hukum kebiasaan atau hukum adat. Pendekatan legalistik merupakan unsur yang melekat pada sistem hukum *eropa continental*, sedangkan pendekatan interpretatif merupakan jati diri sistem hukum *anglo saxon* dan pendekatan antropologis merupakan identifikasi dari hukum adat. Dalam konteks ini pendekatan yang dibahas ialah pendekatan legalistik. Dengan unsur formal kepastian hukum merupakan interpretasi dari hukum tertulis. Sebagaimana aparatur negara 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.

ASN sebagai pejabat negara yang segala tindakannya berkaitan erat dengan publik, diharuskan untuk mengikuti dan mematuhi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sehingga publik tidak resah dan gelisah melihat tindakan aparatur negara yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dinamika yang terjadi ialah terdapat beberapa pegawai negeri sipil yang merasa mampu untuk memikul jabatan lebih dari satu, yaitu sebagai komisaris di BUMN. Untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh ASN, 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.

Kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum. Sehingga kepastian hukum hanya terjamin, bila pemerintah mempunyai sarana-sarana yang secukupnya untuk memastikan peraturan-peraturan yang ada. Untuk mengakomodir dualisme jabatan bagi pegawai negeri sipil, mewujudkan BUMN yang bersih dari konflik kepentingan. Menyikapi realitas ini para pemangku jabatan dapat melakukan identifikasi terhadap praktik pelanggaran yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. *Stake holder*

¹¹ Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal* (Jakarta: Grasindo, 2009), 54-55.

jangan bersifat konseptual, akan tetapi harus bersifat lebih eksekutif demi menjamin kepastian hukum dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat. Hukum harus pasti dan harus adil sebagai pedoman dalam berperilaku, hukum harus berisikan hal-hal yang dinilai wajar oleh masyarakat. Karena dengan bersifat adil dan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya dengan baik.¹² F.C Von Savigny dalam buku Achmad Ali mengindentikkan hukum ialah hukum rakyat sebagai perwujudan dari jiwa rakyat yang merupakan kesadaran umum rakyat dan merupakan intuisi hidup dari rakyat.¹³

Kepastian hukum penting untuk diperhatikan, dikarenakan apabila tanpa kepastian hukum maka masyarakat tidak akan mengetahui bagaimana langkah yang harus dilakukan mengenai hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan serta dapat menjadi harapan besar bagi para pencari keadilan. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, antara lain sebagai berikut:

Tabel 2

Peraturan Perundang-Undangan Terkait Rangkap Jabatan ASN

Peraturan Perundang-Undangan	Isi Pasal
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.”
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.”
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.”
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.”
Pasal 24 Peraturan Otoritas Jasa	“Dewan komisaris dibolehkan rangkap

¹² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), 59.

¹³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Prenamedia Group, 2015), 400.

<p>Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik</p>	<p>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.”</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 Lapor LKHPN kepada institusi yang berwenang.”</p>

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 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 dalam pengadilan maupun di luar pengadilan.

Belum ditemukan alasan yang akurat bagi seorang pegawai negeri sipil untuk dapat melakukan rangkap jabatan karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 melarang hal itu. Ketidakjelasan argumentasi mengenai boleh atau tidaknya rangkap jabatan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014. Peraturan yang ada tidak sama satu dengan yang lainnya sehingga melahirkan 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.

Asas *lex superior derogate legi inferiori* mengandung makna bahwasanya isi dari Peraturan Menteri BUMN tidak boleh memiliki konflik norma 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). AAUPB menurut *Word Bank* ialah sebagai *the way state is used in managing economic and social resources for development and society*. Sementara *United Nation Development Program* mendefinisikan sebagai *the exercise of political, economi and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*.¹⁴ Berdasarkan uraian tersebut bahwa 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.¹⁵ 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.

Sudut pandang hukum positif dalam hal ini 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.

¹⁴ Ermalena dan I Ketut Sudiarta. "Penerapan Asas Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009". *Jurnal Keretha Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana*. No.03(2014), 3.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 252.

Perspektif Masalah Terkait Pegawai negeri sipil Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara

Hukum Islam berorientasi kepada kemaslahatan manusia, hal ini merupakan sesuatu yang diterapkan perlu adanya pengkajian perspektif kemaslahatan bersama. Kemaslahatan tidak hanya dijadikan karakteristik dalam hukum Islam namun sudah menjiwainya.¹⁶ Al Quran sebagai sumber hukum utama sangat menekankan bagi kemaslahatan manusia. Dalam hal ini Imam Al Ghazali memandang kemaslahatan itu harus selaras dengan tujuan syara', meskipun itu bertentangan dengan tujuan manusia, dikarenakan kemaslahatan manusia tidak selamanya berlandaskan kepada kehendak syara', tapi didasarkan kepada hawa nafsu. Oleh karenanya yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan itu ialah kehendak dan tujuan syara', bukan kehendak dan tujuan manusia.¹⁷ Istilah *masalah* menurut Imam Al Ghazali yakni:¹⁸

“Pengertian awal masalah ialah menarik kemanfaatan dan atau menolak kemudharatan (sesuatu yang dapat menimbulkan kerugian). Tapi tidaklah seperti itu definisi yang kami maksudkan, karena sebab mencapai kemanfaatan dan menafikkan kemadharatan merupakan tujuan atau maksud dari manusia, adapun kebaikan atau kemaslahatan manusia terletak pada tujuannya, namun yang kami maksudkan dengan masalah ialah menjaga atau memelihara tujuan syara', adapun tujuan syara' yang berhubungan dengan manusia ada lima, yakni: memelihara atas mereka agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Maka setiap segala sesuatu yang mengandung pemeliharaan atas lima dasar pokok tersebut ialah mafsadah, sedangkan jiwa yang menolaknya (sesuatu yang menafikkan lima pokok dasar) ialah masalah.

Masalah merupakan kemanfaatan yang diberikan oleh syari' bagi hamba-Nya yang meliputi upaya penjagaan terhadap agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta, sehingga akan terhindar dari kerugian dunia dan akhirat. Konsep masalah dijelaskan secara rinci dalam nash, sesuatu yang dianggap sebagai kemaslahatan bagi manusia secara universal, maka sesuatu tersebut disahkan dan dapat dijadikan landasan dalam sebuah aturan.¹⁹ Ditinjau dari segi kualitas atau kepentingan kemaslahatan ada tiga macam, antara lain sebagai berikut: Pertama *masalah al Dharuriyyah*, Kemaslahatan yang berkaitan dengan kebutuhan pokok umat manusia, yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kelima kemaslahatan ini disebut *al Mashalih al Khamsah*. *masalah* ini merupakan inti bagi kehidupan manusia, sehingga diharuskan manusia untuk memilikinya, karena menyangkut aspek agama atau aqidah untuk kebahagiaan dalam kehidupan dunia dan akhirat.

Rangkap jabatan pegawai negeri sipil kaitannya dengan *masalah al Dharuriyyah* merupakan aspek yang esensial dalam permasalahan ini. Dalam menjalankan tugasnya harus sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Untuk pegawai negeri sipil dalam hal ini yang hendak merangkap jabatan, dilihat lagi kemaslahatan apa yang lahir dan juga *kemadharatan* apa yang muncul, apabila kemaslahatan lebih banyak

¹⁶ Fanani Abdullah Na'im "Paradigma Baru Hukum Islam dalam A. Khudari Shaleh (ed)", (Pemikiran Ulama Kontemporer, t.th), 15.

¹⁷ Abu Hamid Al Ghazali, *Al Mustashfa min 'Ilm al Ushul* (Beirut: Daar al Kutub al 'Ilmiyyah, 1980), 286.

¹⁸ Al Ghazali, *Al Mustashfa min 'ilm al Ushul* (Kairo: Syirkah al Tiba'ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971), 286-2887.

¹⁹ Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz fi Ushul Fiqh* ('Amman: Maktabah al Batsair, 1994), 242.

lahir dibanding dengan munculnya *kemadharatan* maka itu sesuai dengan *masalahah*, namun apabila sebaliknya maka itu sudah bertentangan dengan *masalahah*. Kedua, *masalahah al Hajiyyah*, Kemaslahatan yang dibutuhkan untuk mengoptimalkan kemaslahatan pokok (*al Mashalih al Khamsah*) yaitu berupa keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia. *masalahah* ini merupakan kebutuhan pokok yang jika *masalahah* ini dihilangkan maka menimbulkan kesulitan bagi manusia, akan tetapi tidak sampai menyebabkan manusia mengalami kepunahan. Dan jika *masalahah* ini tidak terpenuhi seutuhnya, maka manusia sulit dalam memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. *masalahah Hajiyyah* dalam rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara ialah musyawarah dengan sesama aparatur negara lainnya pada instansi terkait. Musyawarah juga dilakukan untuk menimbang kedepannya, apakah sanggup dalam memikul jabatan ganda. Dalam musyawarah tidak berjalan dengan sendirinya melainkan melalui prosedur yang pemerintah tetapkan. Ketiga, *masalahah al Tahsiniyyah* Kemaslahatan yang bersifat pelengkap, yakni berupa keleluasaan dan kepatuhan yang dapat melengkapi kemaslahatan sebelumnya. Jika *masalahah* ini terpenuhi, maka kehidupan manusia menjadi kurang indah dan nikmat dirasakan akan tetapi tidak dapat menimbulkan *kemadharatan*. Rangkap jabatan aparatur negara kaitannya dengan *masalahah tahsiniyyah* pengambilan keputusan harus sesuai dengan tujuan *syara'* bukan tujuan manusia, karena seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, karena tujuan manusia berlandaskan hawa nafsu sehingga tidak bisa dijadikan patokan.

Rangkap jabatan aparatur negara kaitannya dengan *masalahah tahsiniyyah* pengambilan keputusan harus sesuai dengan tujuan *syara'* bukan tujuan manusia, karena seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, karena tujuan manusia berlandaskan hawa nafsu sehingga tidak bisa dijadikan patokan. Inti dari *masalahah* ialah kemanfaatan yang telah diberikan oleh syari' dalam hal ini yakni Allah Swt bagi hamba-Nya. Kemanfaatan itu meliputi upaya penjagaan terhadap agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta. Terkait dengan rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN dilihat kembali apakah kemaslahatan yang lahir lebih banyak dibandingkan dengan kemudharatannya, apabila kemaslahatan yang lahir lebih banyak dibanding dengan kemudharatan maka itu dapat dikatakan *masalahah*. Dan apakah hal tersebut sudah sesuai dengan ketentuan *syara'* bukan ketentuan manusia, dikarenakan ketentuan manusia sifatnya hanya sementara. Serta perlu dilakukannya musyawarah antar pihak terkait guna lahirnya kemanfaatan bersama.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan tulisan ini, maka kesimpulannya antara lain sebagai berikut: Hasil Penelitian rangkp jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di badan usaha milik negara perspektif hukum positif yaitu Terdapat perbedaan mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil, ada yang melarang dan membolehkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang melarang antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap.

Peraturan perundang-undangan yang membolehkan antara lain: Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Pengawas

Emiten atau Perusahaan Publik dan 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 Badan Usaha Milik Negara. Ketidak sinkronan 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 Badan Usaha Milik Negara, 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*.

Hasil Penelitian rangkap jabatan komisaris di badan usaha milik negara perspektif masalah yaitu Kemaslahatan itu harus selaras dengan tujuan syara' meskipun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya berlandaskan kepada kehendak syara', akan tetapi berlandaskan hawa nafsu. Untuk fenomena rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, dilihat dari sisi kemaslahatan dan kemudharatan, lebih banyak mana yang akan lahir dari fenomena tersebut. Apakah lebih banyak kemaslahatannya atau justru sebaliknya. Apabila kemaslahatan yang lebih banyak lahir maka itu disebut masalah dan apabila justru kemudharatan yang lebih banyak maka itu bukan masalah.

Daftar Pustaka

- Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz fi Ushul Fiqh* 'Amman: Penerbit Maktabah al Batsair, 1994.
- Abu Hamid Al Ghazali, *Al Mustashfa min 'Ilm al Ushul* Beirut: Penerbit Daar al Kutub al 'Ilmiyyah, 1980.
- Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* Jakarta: Penerbit Prenamedia Group, 2015.
- Ade Saptomo, *Hukum dan Kearifan Lokal* Jakarta: Penerbit Grasindo, 2009.
- Al Ghazali, *Al Mustashfa min 'ilm al Ushul* Kairo: Penerbit Syirkah al Tiba'ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* Jakarta:Penerbit Raja Grafindo Persada, 2004.
- Arifin P. Soerja Atmadja, *Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 7 Jakarta:Penerbit Rajawali Press, 2011.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum* Yogyakarta: Penerbit Laksbang Pressindo, 2010.
- Ermalena dan I Ketut Sudiarta. "Penerapan Asas Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009". Penerbit Jurnal Keretha Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana. No.03,2014.
- Fanani Abdullah Na'im "Paradigma Baru Hukum Islam dalam A. Khudari Shaleh (ed)", Penerbit Pemikiran Ulama Kontemporer, t.th.
- Fakhri Rezy," Pejabat ASN yang merangkap jabatan dan apakah gaji besar?",Katta.id

<http://www.katta.id/news/2020/07/06/7505/inilah-62-pejabat-asn-yang-rangkap-jabatan-komisaris-bumn>

McCombs School of Business, Sunwrapped 18 Mei 2021 pukul 14.18 WIB) <http://ethicsunwrapped.utexas.edu>

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

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Penerbit Rajawali Press, 2011.

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2015.