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)

Widhya Mahendra Putra
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: widhi.mahendra@gmail.com
Naskah diterima: 26/9/2019, direvisi: 18/11/2019, disetujui: 11/6/2020

Abstract

The amendment of Law Number 43 of 1999 on Personnel Principles into the State Civil Apparatus Act requires the Government to be able to adjust these changes in both the structure and management of ASN. The ASN Law was issued with high expectations for reforming the structure and management of civil servants. Yet, the difficulty of adjusting to changes in the structure of the position and the problems of concurrent positions that could not be resolved, adding to the homework of the ASN Law. This study examines how the ASN position structure compares in statutory regulations and analyzes the misrepresentation of positions in the ASN environment, the dual positions of public officials, and BUMN commissioners. This research was conducted through juridical-normative methods with reference to the laws and regulations in Indonesia and legal theories. The analysis of this paper is carried out by looking at the double practice of the ASN position, its regulation in legislation, and related legal theories. The results of the analysis show that double occupation practices are contrary to public service laws and at the same time have the potential to cause conflicts of interest, as well as conflict with general principles of proper governance. This paper is expected to provide input for policymakers in reviewing the double practice positions of public officials and commissioners of SOEs to create a professional ASN that is not full of conflicts of interest.

Keywords: office structure; ASN, dual-position, commissioners of state-owned enterprises

Abstrak

Perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menuntut pemerintah untuk dapat menyesuaikan perubahan tersebut baik dalam struktur dan manajemen ASN. UU ASN diterbitkan dengan ekspektasi yang tinggi untuk mereformasi struktur dan manajemen pegawai negeri sipil. Namun, sulitnya penyesuaian terhadap perubahan struktur jabatan dan permasalahan rangkap jabatan yang tak kunjung dapat diselesaikan, menambah pekerjaan rumah UU ASN. Studi ini meneliti bagaimana perbandingan struktur jabatan ASN dalam peraturan perundang-undangan dan menganalisis praktik keliru rangkap jabatan di lingkungan ASN, khususnya rangkap jabatan pejabat publik dan komisaris BUMN. Penelitian ini dilakukan melalui metode yuridis-normatif dengan mengacu pada hukum dan peraturan di Indonesia dan teori-teori hukum. Analisis makalah ini dilakukan dengan melihat praktik rangkap jabatan ASN, pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan, dan teori hukum yang berkaitan. Hasil dari analisis menunjukkan, praktik rangkap jabatan bertentangan dengan undang-undang pelayanan publik dan sekaligus berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, serta bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pembuat kebijakan dalam mengkaji kembali praktik rangkap jabatan pejabat publik dan komisaris BUMN untuk mewujudkan ASN yang profesional dan tidak sarat konflik kepentingan.

Kata Kunci: struktur jabatan, ASN, rangkap jabatan, komisaris BUMN

A. Pendahuluan

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia yang sudah berjalan lebih dari satu dekade belum dapat mencapai target yang diinginkan. Berbagai program dan *roadmap* sudah disusun dengan *output* terukur untuk memenuhi target reformasi birokrasi secara umum. Adanya *reward and punishment*, remunerasi, pengukuran indikator kinerja, adalah beberapa dari program-program reformasi birokrasi yang dijalankan di tubuh pemerintahan. Namun demikian, masih munculnya beberapa kendala memberikan ukuran bahwa program-program RB tersebut belum sepenuhnya berhasil. Kendala-kendala RB pada umumnya berkutat masalah, faktor keteladanan pemimpin, faktor budaya (perubahan paradigma), faktor kualitas pegawai, dan buruknya sistem.[1]

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 paradigma dalam UU ASN mengharuskan perubahan pengelolaan sumber daya (pegawai) 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.[2] Setelah hampir 5 tahun pelaksanaan UU ASN, upaya-upaya ke arah perbaikan terus dilakukan, dua perubahan besar yang dapat dilihat dengan dilaksanakannya UU ASN yaitu sebagai berikut:[3]

1. sistem rekrutmen PNS yang sudah diselenggarakan secara komputerisasi melalui penerapan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). Sistem rekrutmen semacam ini dinilai mampu menekan penyalahgunaan kekuasaan oleh oknum tertentu untuk memperjualbelikan posisi PNS. Sedapat mungkin interaksi dengan manusia dihilangkan. Melalui sistem ini aspek kecepatan, akuntabilitas, dan transparansi sangat dikedepankan. Hal ini dilakukan mulai dari pengusulan formasi melalui e-formasi, pendaftaran yang dilakukan secara *online*, serta seleksi kompetensi dasar (dan tahun 2018 diterapkan juga seleksi kompetensi bidang) yang menggunakan sistem CAT. Sistem CAT ini memperlihatkan hasil secara *real time* dan dapat dimonitor secara langsung, sehingga dapat dipastikan resiko 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 duduk dalam jabatan yang akan diisi. Namun demikian, dalam praktiknya diakui oleh Deputi SDM Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB), Setiawan Wangsaatmaja, masih terjadi benturan-benturan yang sangat kuat karena berbagai kepentingan. Oleh karena itu pada tahun 2019 diharapkan sistem *open bidding* tersebut sudah akan ditinggalkan. Sebagai gantinya akan hadir sistem merit, yaitu dengan melihat kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, dalam berbagai aspek mulai dari perencanaan, pengadaan, sampai pemberhentian PNS.

Namun demikian, perubahan-perubahan ke arah perbaikan dengan diterapkannya UU ASN beberapa sudah mulai dicapai, pelaksanaanya bukan tanpa kendala. UU ASN merubah semua sistem struktur kepegawaian pegawai negeri sipil yang sudah puluhan tahun dilaksanakan dan diterapkan mulai dari sistem penggajian, struktur jabatan dan pangkat, manajemen, dan lain-lain. Perubahan ini tidak dapat dicapai dengan yang mudah, terbukti persoalan

1. _____, Kendala Reformasi Birokrasi (29 November 2011), diakses pada https://antikorupsi.org/id/news/kendala-reformasi-birokrasi hari Rabu, 13 Maret 2019 Pkl. 11.45.
2. Riris Katharina, Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Apratur Sipil Negara, Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No. 2, Oktober 2018, hlm. 2.
3. Ibid, hlm. 3.

struktur jabatan dan pangkat sampai dengan saat ini setelah hampir 5 tahun pelaksanaan UU ASN belum dapat diterapkan. Menarik untuk kemudian dapat melihat perbandingan struktur jabatan di UU ASN dengan undang-undang terdahulu, sehingga dapat mengambil kesimpulan sesuai dengan perspektif masing-masing kenapa penerapan struktur jabatan dalam UU ASN ini sulit untuk dilaksanakan.

Selain itu, permasalahan lain yang sampai dengan saat ini belum dapat terselesaikan dengan adanya UU ASN adalah isu rangkap jabatan, yaitu pejabat tinggi dalam suatu kementerian negara/ lembaga yang merangkap sebagai komisaris BUMN. Ketua Ombudsman RI Amzulian Rifai mengungkap data di tahun 2017, dari 144 unit yang dipantau, ditemukan setidaknya 222 Komisaris BUMN merangkap jabatan sebagai pejabat publik atau 41 persen dari total 541 Komisaris.[4] Menurut Miftah Thoha, sejak era reformasi baik jabatan karir birokrasi, jabatan negara, maupun jabatan politik sebenarnya tidak pernah diklasifikasikan secara tuntas di dalam sistem administrasi Negara Indonesia, sehingga tata hubungan di antara ketiganya pun menjadi tidak jelas.[5] Walaupun tata kelola ASN mengalami reformasi yang cukup signifikan dengan diterbitkannya beberapa peraturan perundang-undangan khususnya UU ASN, namun praktik tersebut terindikasi masih ada. ASN adalah pekerjaan yang sangat rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik yang di emban oleh ASN 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 bertindak atau membuat keputusan di tengah persimpangan tersebut, maka hadirlah konflik kepentingan secara aktual.[6]

Praktik rangkap jabatan oleh pejabat publik sebagai komisaris BUMN berpotensi terjadinya konflik kepentingan. Hal tersebut sangat mungkin terjadi karena pemerintah sebagai pengawas seharusnya bersifat independen, namun dengan kedudukannya sebagai komisaris pada BUMN, maka posisi sebagai pengawas yang independen sulit terwujud. Institusi pemerintah sebagai badan publik sedangkan BUMN sebagai badan privat, mengurusi dan membuat kebijakan pada bentuk dua badan hukum yang berbeda tidak mungkin dilakukan kecuali jika dipaksakan akan menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*). BUMN sebagai badan privat pada dasarnya sejalan dengan pendapat Prof. Arifin, yang menyampaikan bahwa BUMN/BUMD merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara dan daerah yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara atau daerah, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Apabila ada pejabat pemerintah yang duduk sebagai komisaris maka imunitas publiknya sebagai penguasa/pejabat tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat.[7]

Selain itu, ada beberapa undang-undang yang melarang adanya rangkap jabatan, yakni melarang pejabat tinggi publik dalam instansi pemerintahan merangkap sebagai komisaris sebuah BUMN. Rangkap jabatan juga berpotensi melanggar penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik karena dengan adanya dua kewenangan jabatan ini maka kesempatan untuk menyalahgunakan kewenangan terbuka lebar.

Berkaitan dengan uraian-uraian di atas, maka jurnal ini akan mengambil judul "Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan Perbandingannya dengan Jabatan

4. _____, Ketua Ombudsman Amzulian Rifai: 222 Komisaris BUMN Rangkap Jabatan, diakses pada https://nasional.tempo.co/read/882218/ketua-ombudsman-amzulian-222-komisaris-bumn-rangkap-jabatan (7 Juni 2017), 13 Maret 2019, Pkl. 12.44.
5. May Lim Charity, "Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," Jurnal Legislasi Vol. 13, No. 01 (2016), hlm. 2.
6. Nisa Agistina Rachman, Antonius Galih Prasetyo, Proceeding International Seminar: Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government, Cetakan Pertama, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, Agustus 2017), hlm. 145.
7. Arifin P. Soeria Atmadja, Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum, dalam Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Cetakan ke 7, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 84.

Struktural pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Studi Kasus: Analisis terhadap Praktik Rangkap Jabatan Pejabat Publik sebagai Komisaris BUMN)". Untuk itu, pokok permasalahan dari penelitian ini berfokus pada dua hal. *Pertama*, bagaimana perbandingan 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? *Kedua*, bagaimana pengaruh kedudukan pejabat publik yang merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN (Rangkap Jabatan) terhadap penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik?

A.1. Metode Penelitian dan Landasan Teori

Dalam penelitian ini, bentuk penelitian yang akan disajikan adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif, yaitu dengan menganalisis sebuah kebijakan dari sisi hukum untuk memahami kondisi intrinsik aturan hukum. Penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder, penyusunan kerangka konsepsionil diperlukan untuk mempergunakan perumusan-perumusan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar penelitian.[8] Objek penelitian ini antara lain, komparasi atas struktur jabatan pimpinan tinggi antara undang-undang yang lama dengan UU ASN yang baru dan menganalisis atas praktik rangkap jabatan pejabat publik yang terjadi di lingkungan pemerintahan. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan/atau asas-asas hukum. Landasan teori atau asas yang digunakan yaitu teori konflik kepentingan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Ditinjau dari segi bentuknya, penelitian ini diarahkan sebagai penelitian evaluatif dengan maksud menilai praktik rangkap jabatan di lingkungan pemerintahan dan dampak negatifnya terhadap kinerja ASN. Sedangkan, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan. Untuk bahan hukum sekunder, akan digunakan bahan-bahan berupa macam-macam buku dan karya tulis ilmiah lainnya yang berhubungan praktik rangkap jabatan dalam lingkungan ASN. Hasil penelitian diharapkan akan bersifat evalutif dan preskriptif analitis. Hasil analisis antara praktik rangkap jabatan dengan teori atau asas-asas hukum akan digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi praktik tersebut di lingkungan pemerintahan dan ASN, parameter yang digunakan untuk melakukan analisis yakni teori konflik kepentingan dan AAUPB. Pada akhirnya, hasil analisis diharapkan akan menunjukkan masukan bagi struktur kepemerintahan khususnya di lingkungan kementerian negara/lembaga untuk mewujudkan ASN dan pemerintahan yang profesional.

B. Pembahasan

B.1. Perbandingan Jabatan Pimpinan Tinggi pada Undang-Undang ASN dengan Jabatan Struktural pada Undang-Undang Pokok Kepegawaian

Dalam beberapa literatur, pegawai negeri memiliki beberapa definisi. Menurut pengetahuan hukum kepegawaian, Kranenburg Vegting[9] berpendapat bahwa untuk membedakan pegawai negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya untuk menjabat dalam suatu dinas publik. Pegawai negeri adalah pejabat yang ditunjuk, jadi tidak termasuk mereka yang memangku suatu jabatan mewakili (*vertegen woordigende functie*) seperti seorang anggota parlemen, seorang menteri, seorang presiden dan sebagainya. Sedangkan, Logemann[10] menggunakan kriteria yang bersifat materiil, yakni hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut. Dikatakan selanjutnya bahwa pegawai negeri adalah tiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara.

Dalam peraturan perundang-undangan seperti menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-

8. Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Cetakan.3. (Jakarta: UI Press, 1986).
9. Kranenburg-Vegting, Inleiding in het Nederlands Administratief-frecht, dalam Muchsan, Hukum Kepegawaian: Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis), (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 13.
10. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, dalam Muchsan, Ibid.

Pokok Kepegawaian, pengertian dari pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[11] Pengertian mengenai pegawai negeri diperjelas pada batang tubuh pasal 3 ayat (1) bahwa kedudukan pegawai negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Pengertian pegawai negeri dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian tersebut apabila diuraikan maka akan terdapat lima unsur seorang warga negara tersebut dapat dinyatakan sebagai pegawai negeri, yaitu:

1. Memenuhi syarat yang ditentukan;
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang;
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya;
4. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. Bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Jika Kranenburg dan Logemann memberikan definisi pegawai negeri dalam konteks hubungan hukum dengan negara seperti pengangkatan dan diserahi tugas publik kedinasan, maka dalam UU Pokok Kepegawaian definisi tersebut diperluas dengan ditambahkan hubungan hak dan kewajibannya dengan negara.

Selanjutnya, dengan lahirnya Undang-Undang ASN, maka UU Pokok Kepegawaian dinyatakan tidak berlaku dan dicabut, sehingga definisi pegawai negeri bukan definisi pokok pengertian pegawai pemerintah dalam literatur perundang-undangan. Dalam UU ASN istilah pegawai negeri diubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN), untuk melihat lebih jauh apakah ASN memenuhi unsur-unsur pegawai negeri sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya, maka unsur-unsur tersebut dapat dirunut di dalam undang-undangnya secara langsung. Dalam UU ASN yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.[12] Menurut undang-undang ini ASN terdiri dari pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (P3K) keduanya disebut sebagai pegawai ASN. Pengertian pegawai ASN sendiri adalah pegawai negeri sipil dan P3K yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.[13]

Perbedaan antara PNS dengan P3K terletak pada perjanjian kerja, jika PNS diangkat sebagai ASN tetap, maka P3K diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu. Dengan pengertian tersebut, maka tugas ASN adalah melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan Republik Indonesia.[14] Dari uraian tersebut, maka dapat dirumuskan bahwa unsur-unsur ASN menurut UU ASN adalah sebagai berikut:

1. Terdiri dari PNS dan P3K;
2. PNS merupakan ASN tetap, P3K merupakan ASN dengan perjanjian kerja untuk waktu tertentu;
3. Memenuhi syarat tertentu;
4. Diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian;
5. Diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya;
6. Digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan;
7. Bertugas melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian

11. Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, UU Nomor 43 Tahun 1999 Jo. UU Nomor 8 Tahun 1974, LN Nomor 169 Tahun 1999, TLN Nomor 3890, Pasal 1 angka (1).
12. Indonesia, Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, UU Nomor 5 Tahun 2014, LN Nomor 6 Tahun 2014, TLN Nomor 5494, Pasal 1 angka (1).
13. Ibid, Pasal 1 angka (2).
14. Ibid, Pasal 11.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan Republik Indonesia.

Pada dasarnya pengertian pegawai negeri antara UU Pokok-Pokok Kepegawaian dan UU ASN tidak jauh berbeda. Unsur-unsur seperti syarat tertentu, diangkat oleh pejabat berwenang, digaji berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, bertugas dalam lingkup pelayanan publik tetap menjadi unsur-unsur utama untuk memenuhi seseorang warga negara sebagai pegawai negeri. Perbedaan yang paling mencolok hanya terletak pada definisi ASN yang melingkupi PNS dan P3K.

Selanjutnya, akan diuraikan mengenai perbandingan jabatan tinggi dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian dengan UU ASN. Dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian jabatan tinggi PNS termasuk dalam kategori jabatan struktural. Undang-Undang mengenal istilah Jabatan karir yang dibedakan menjadi dua jenis yakni jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan Struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi.[15] Sedangkan, jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti peneliti, dokter, dosen, pustakawan, dan lain-lain yang serupa dengan itu.[16] Menurut undang-undang ini setiap PNS memiliki pangkat dan golongan/ruang tetapi belum tentu memiliki jabatan. Adapun untuk jabatan struktural, dimulai dari jabatan tinggi (eselon I dan eselon II) sampai dengan eselon V dapat dilihat pada tabel berikut:[17]

No.	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan/Ruang	
		Pangkat	Gol/ Ruang
1.	1a	Pembina Utama Madya/ Pembina Utama	IVd/IVe
2.	1b	Pembina Utama Muda/ Pembina Utama	IVc/IVe
3.	IIa	Pembina Utama Muda/ Pembina Utama Madya	IVc/IVd
4.	IIb	Pembina Tingkat I/Pembina Utama Muda	IVb/IVc
5.	IIIa	Pembina/Pembina Tingkat I	IVa/IVb
6.	IIIb	Penata Tingkat I/Pembina	IIId/Iva
7.	IVa	Penata/Penata Tingkat I	IIIc/IIId
8.	IVb	Penata Muda Tingkat I/ Penata	IIIb/IIIc
9.	Va	Penata Muda/Penata Muda Tingkat I	IIIa/IIIb

Dari tabel tersebut dapat dijelaskan bahwa setiap jabatan struktural memiliki syarat minimal pangkat/ golongan ruang. Namun demikian, setiap PNS yang mencapai pangkat/golongan ruang sebagaimana syarat minimal jabatan struktural tersebut belum tentu diangkat atau mendapatkan pengangkatan dalam jabatan struktural tersebut, sehingga pangkat/ golongan ruang dalam jabatan struktural sebagai persyaratan saja. Misalnya, seorang PNS yang akan diangkat sebagai pejabat eselon I (Direktur Jenderal/ Deputi) maka harus memenuhi persyaratan yakni mencapai pangkat/golongan ruang sebagai pembina utama dengan golongan IVd/IVe. Jabatan struktural dibawah eselon V adalah pelaksana yang golongan ruangnya dari rentang Ia sampai dengan IIId bahkan IVa. Dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian yang dimaksud sebagai pimpinan tinggi adalah pejabat eselon I-II. Dengan adanya UU ASN maka format dan struktur jabatan mengalami perubahan, sehingga penyesuaian-penyesuaian niscaya diperlukan.

Undang-Undang ASN membagi jabatan ASN menjadi tiga, yaitu jabatan administrasi, jabatan fungsional, dan jabatan pimpinan tinggi. Jabatan administrasi terdiri dari jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana. Jabatan fungsional terdiri dari jabatan fungsional keterampilan. Untuk jabatan pimpinan tinggi terdiri JPT Utama, JPT Madya, dan JPT Pratama. Lebih jelasnya maka pembagian jabatan ASN dalam UU ASN dapat dilihat dalam tabel berikut:[18]

15. Indonesia, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Op. cit, Penjelasan Pasal 17 ayat (1).
16. Ibid.
17. Dalam Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, PP No. 13 Tahun 2002 Jo. PP No. 100 Tahun 2000, Lampiran.
18. Indonesia, Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, Op. cit, Penjelasan Pasal 17 ayat (1).

Jabatan ASN		
Jabatan Administrasi	Jabatan Fungsional	Jabatan Pimpinan Tinggi
1. Jabatan Administrator: Bertanggungjawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. 2. Jabatan Pengawas: Bertanggungjawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana. 3. Jabatan Pelaksana: bertanggungjawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.	1. Jabatan Fungsional Keahlian: a. Ahli utama; b. Ahli madya; c. Ahli muda; dan d. Ahli pertama. 2. Jabatan Fungsional Keterampilan: a. Penyelia; b. Mahir; c. Terampil; dan d. Pemula.	1. JPT Utama; 2. JPT Madya; 3. JPT Pratama. Fungsi JPT adalah memimpin dan memotivasi setiap pegawai ASN pada instansi Pemerintah.

Dari format dan struktur jabatan di UU ASN tersebut, maka terdapat perbedaan mendasar yakni UU ASN membagi jabatan struktural dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi JPT dan jabatan administrasi. Selain itu, klasifikasi jabatan fungsional dalam UU ASN diperinci dan terbagi dalam beberapa struktur fungsional.

Berkaitan dengan pembahasan di bagian sub bab ini, maka akan dilakukan perbandingan terkait dengan jabatan pimpinan tinggi yang diatur dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian dan UU ASN. Untuk lebih jelasnya, maka perbandingan tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian		Undang-Undang ASN		
Eselon	Pangkat/Gol. Ruang	Jabatan Pimpinan Tinggi	Jabatan Administrasi	Jabatan Fungsional Keahlian
1/1a	Pembina Utama Madya/ Pembina Utama, IVd/IVe	JPT Utama	-	-
1b	Pembina Utama Muda/Pembina Utama, IVc/IVe	JPT Madya	-	-
IIa	Pembina Utama Muda/Pembina Utama Madya, IVc/IVd	JPT Pratama	-	Ahli Utama
IIb	Pembina Tingkat I/Pembina Utama Muda, IVb/IVc		-	
IIIa	Pembina/Pembina Tingkat I, IVa/IVb	-	Jabatan Administrator	Ahli Madya
IIIb	Penata Tingkat I/Pembina, IIId/IVa	-		
IVa	Penata/Penata Tingkat I, IIIc/IIId	-	Jabatan Pengawas	Ahli Muda
IVb	Penata Muda Tingkat I/Penata, IIIb/IIIc	-		
Va	Penata Muda/ Penata Muda Tingkat I, IIIa/IIIb	-	Jabatan Pelaksana	Ahli Pertama
Ia-IIId	Pelaksana	-		

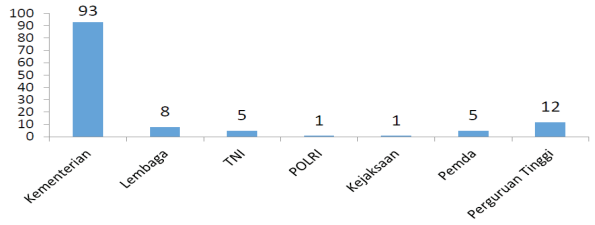
Dari perbandingan tersebut, maka dapat dilihat beberapa penyetaraan yang harus dilakukan oleh setiap instansi pemerintahan terkait dengan jabatan struktural ke dalam JPT dan jabatan administrasi menurut UU ASN. Bahkan beberapa jabatan struktural dapat masuk ke dalam jabatan fungsional keahlian. Untuk posisi pelaksana, maka dapat disetarakan ke dalam posisi jabatan pelaksana sebagai bagian jabatan administrasi atau sebagai fungsional ahli pertama sebagai bagian jabatan fungsional keahlian.

Jika berdasarkan perbandingan tersebut, maka sistem eselon akan dihapuskan, untuk golongan/ruang akan disesuaikan dengan grade di masing-masing jabatan. Sistem penyetaraan jabatan ini bukan tanpa kendala, misalnya untuk pejabat tinggi yang sebelumnya 1a dan 1b akan disamakan sebagai JPT madya, pejabat eselon IIa dan IIb akan dikelompokkan sama ke dalam JPT pratama, begitu juga dengan jabatan-jabatan struktural eselon III kebawah. Praktik ini tidak mudah diterapkan karena pejabat eselon II yang biasanya menduduki posisi Direktur akan disamakan dengan pejabat eselon IIa yang menduduki posisi Staf Ahli Direktorat sebagai JPT Pratama. Maka pilihan lainnya untuk pejabat eselon IIa dapat dipindahkan ke Jabatan Fungsional

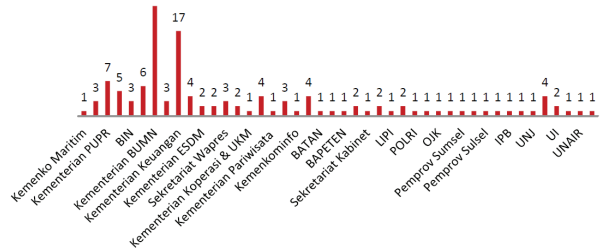
Ahli Utama. Namun demikian, dengan berlakunya UU ASN, jabatan struktural yang ada dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian akan diarahkan untuk mengalami perombakan sesuai dengan jabatan ASN yang baru.

B.2. Kedudukan Rangkap Jabatan Pejabat Publik dalam Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

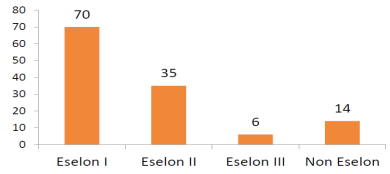
Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pada subbab latar belakang, permasalahan rangkap jabatan pada JPT ASN/PNS akan berhubungan dengan potensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kemungkinan adanya konflik kepentingan, dan melanggar penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Menurut data dari Ombudsman Republik Indonesia (ORI) pada Juni 2017 setidaknya ada 125 pejabat dari sejumlah instansi pemerintah yang menduduki komisaris BUMN. Dari data ORI tersebut, lebih jelasnya dapat dilihat dalam grafik sebagai berikut:[19]



Grafik I. Pejabat merangkap Komisaris BUMN berdasarkan Jenis Instansi Asal



Grafik II. Asal Instansi Pejabat yang Merangkap Jabatan



Grafik III. Pejabat Merangkap Komisaris BUMN berdasar Urutan Kepangkatan



Grafik IV. Identifikasi Hubungan antara Jenis Usaha BUMN dan Nomenklatur Instansi

Dari hasil penelitian setidak-tidaknya ada dua undang-undang yang menyebutkan secara eksplisit mengenai larangan rangkap jabatan pejabat publik sebagai komisaris BUMN, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Ketentuan mengenai larangan tersebut berbunyi sebagai berikut:

1. Anggota komisaris BUMN 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-undangan.[20] Ditambahkan dalam penjelasannya bahwa larangan perangkapan jabatan tersebut dimaksudkan agar anggota komisaris benar-benar mencurahkan segala tenaga dan pikirannya dan/atau perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Persero serta menghindari timbulnya benturan kepentingan.
2. Pelaksana dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan

19. Ombudsman Republik Indonesia, 125 Nama Pejabat Publik yang Merangkap Komisaris BUMN, dalam Nisa Agistina Rachman, Antonius Galih Prasetyo, Op.cit, hlm. 149-151.
20. Indonesia, Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, UU Nomor 19 Tahun 2003, LN Nomor 70 Tahun 2003, TLN Nomor 4297, Pasal 33 dan Penjelasannya.

badan usaha milik daerah.[21] Pelaksana dalam hal ini menurut UU Pelayanan Publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Larangan rangkap jabatan dalam undang-undang tersebut mengindikasikan potensi terjadinya konflik kepentingan atau benturan kepentingan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan pasal 33 UU BUMN. Selain kedua undang-undang tersebut, UU ASN walaupun tidak secara eksplisit menyebutkan larangan rangkap jabatan pejabat publik tersebut namun menegaskan bahwa salah satu tugas pegawai ASN adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan bekualitas.[22] Untuk mewujudkan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas tersebut sudah semestinya ASN menjadikan UU Pelayanan Publik sebagai rujukan. Menurut UU Pelayanan Publik larangan untuk rangkap jabatan termasuk salah satu prasyarat agar pelayanan publik ASN yang profesional dan berkualitas dapat terwujud dan benturan atau konflik kepentingan dapat dihindari.

Namun demikian, ada peraturan yang membuka pelaksanaan praktik rangkap jabatan ini yakni Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Permen tersebut menyatakan bahwa Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN dapat berasal dari pejabat struktural dan pejabat fungsional pemerintah. Dengan adanya permen tersebut, maka timbul ketidaksinkronan dalam bentuk muatan yang saling bertentangan dalam peraturan perundang-undangan mengenai pengaturan rangkap jabatan, sehingga alasan untuk mengacu kepada aturan hukum nampaknya tidak dapat dilakukan karena kenyataannya antara peraturan-peraturan tersebut bertentangan. Selain itu, dalam peraturan pemerintah terbaru sebagai turunan UU ASN yakni Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil juga tidak disebutkan secara eksplisit mengenai larangan rangkap jabatan, justru yang diatur adalah larangan rangkap jabatan sebagai jabatan administrasi dengan jabatan fungsional atau sebaliknya jabatan fungsional merangkap jabatan administrasi atau jabatan pimpinan tinggi.

Selanjutnya, pengaturan rangkap jabatan dalam undang-undang diatas disebutkan bahwa konflik atau benturan kepentingan merupakan salah satu alasan kenapa rangkap jabatan publik sebagai komisaris BUMN dilarang. Lalu apa sebenarnya yang dimaksud dengan konflik kepentingan, konflik kepentingan tidak hanya sekedar sebuah definisi namun lebih kearah sebuah teori. Adapun teori-teori konflik kepentingan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Menurut Nikolov, konflik kepentingan muncul ketika kepentingan dari seseorang tidaklah sama dengan kepentingan dari orang lain atau organisasi dimana orang tersebut berhutang kesetiaan.[23]
2. Menurut Ethics Unwrapped, 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.[24]
3. Thomson, merumuskan konflik kepentingan sebagai kewajiban atau pengaruh yang bertentangan ketika suatu individu terlibat dalam suatu hubungan atau aktivitas. Konflik kepentingan bisa jadi muncul sebagai hasil dari motivasi jahat namun lebih sering timbul sebagai efek dari fitur-fitur struktural sebuah hubungan atau praktek.[25]

Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan kewajiban

21. Indonesia, Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 25 Tahun 2009, LN Nomor 112 Tahun 2009, TLN Nomor 5038, Pasal 17 huruf a.
22. Indonesia, Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, Op. cit, Penjelasan Pasal 11 huruf b.
23. Nikolov, N, Conflict of Interest in European Public Law, dalam Nisa Agistina Rachman, Antonius Galih Prasetyo, Op.cit, hlm. 146.
24. Ethics Unwrapped, Conflict of Interest, Ibid.
25. Thomas, C.T., Clarifying Conflicts of Interest, Ibid.

yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. Pejabat tersebut harus memiliki peran ganda, sehingga fokus dan waktu kerjanya harus setengah-setengah dan dibagi, sebagai pejabat publik di satu sisi dan sebagai komisaris BUMN di sisi yang lain. Sesuai dengan teori konflik kepentingan, dimana konflik akan timbul jika seseorang memiliki kewajiban atau pengaruh yang bertentangan kepada dua entitas atau organisasi yang berbeda sementara orang tersebut sebagai pejabat dan sebagai komisaris harus merespon kepentingan dari kedua entitas tersebut.

Selain juga rangkap jabatan akan berpengaruh terhadap terwujudnya tugas ASN dalam memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Hal tersebut 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 sendiri memiliki orientasi privat yang kuat karena bekerja pada sebuah entitas yang wajib mencari untung/ *benefit*. BUMN sebagai badan hukum privat sesuai dengan pandangan Prof. Arifin yang telah diuraikan sebelumnya. Instansi pemerintah sebagai badan hukum publik akan seringkali beririsan dengan pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan aktivitas-aktivitas sektor privat, sehingga pada sisi inilah konflik atau benturan kepentingan dikhawatirkan akan seringkali terjadi.

Contoh-contoh terjadinya konflik kepentingan dalam rangkap jabatan pejabat publik sebagai komisaris BUMN, antara lain:[26]

1. 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.
2. Seseorang memanfaatkan posisinya sebagai pejabat pada suatu kementerian, seseorang mengintervensi BUMN yang diawasinya dengan alasan "atas nama kementerian".

Selain berpotensi untuk menimbulkan konflik kepentingan, praktik rangkap jabatan juga dikhawatirkan akan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). AAUPB merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah, oleh karena itu terdapat rumusan yang beragam mengenai asas-asas tersebut.[27] Namun, dalam penulisan makalah ini akan menggunakan AAUPB yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia yakni Koentjoro Purbopranoto SF. Marbun, macam-macam AAUPB tersebut antara lain:[28]

1. Asas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*);
2. Asas keseimbangan (*Principle of Proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*);
4. Asas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*);
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*Principle of non Misuse of Competence*);
7. Asas permainan yang layak (*Principle of Fair Play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibit on of Arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of Undoing The Concequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*Principle of Protecting The Personal May of Life*);
12. Asas kebijaksanaan (*Sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).

26. Rifai, Amzulian, Larangan Rangkap Jabatan Pelaksana Pelayanan Publik, dalam Nisa Agistina Rachman, Antonius Galih Prasetyo, Ibid, hlm. 154.
27. Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Op. cit, hlm. 244.
28. Ibid.

Selain AAUPB yang diuraikan para ahli tersebut, AAUPB juga dimuat dalam ketentuan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

AAUPB dikenal juga dengan istilah asas umum pemerintahan yang layak. Asas umum pemerintahan yang layak, sesungguhnya adalah rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum sesungguhnya.[29] AAUPB sebagai asas hukum digunakan sebagai rambu-rambu untuk memandu tindakan-tindakan pemerintah agar setiap tindakan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan tetap dalam bingkai hukum. Kaitannya dengan praktik rangkap jabatan dengan AAUPB yaitu rangkap jabatan seperti yang disampaikan sebelumnya memiliki konsekuensi berperan ganda, memiliki wewenang yang berbeda dan terkadang dapat terkait, dan berpotensi timbulnya konflik kepentingan dari dua kewenangan tersebut, sehingga ketika konflik kepentingan terjadi maka tindakan pemerintah tersebut akan tidak selaras atau bertentangan dengan AAUPB.

Dari uraian AAUPB tersebut, penulis berpendapat bahwa penerapan atau praktik rangkap jabatan memungkinkan untuk tidak selaras atau bertentangan dengan asas tidak mencampuradukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Pertama, asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.[30] Beberapa undang-undang telah mengatur mengenai larangan rangkap jabatan karena berpotensi terjadinya konflik kepentingan, dengan potensi timbulnya konflik kepentingan terhadap kewenangan dalam dua entitas berbeda tersebut maka mempertahankan asas ini akan sulit dilaksanakan bagi pejabat yang memiliki dua kewenangan publik dan privat tersebut, sehingga atas dasar pertimbangan tersebut rangkap jabatan mempersulit penyelenggara pemerintah untuk menerapkan asas tidak mencampuradukkan kewenangan dalam AAUPB.

Kedua, asas penyelenggaraan kepentingan umum. Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak.[31] Kepentingan umum dan pelayanan publik adalah domain ASN sebagai penyelenggara entitas publik. Dengan adanya praktik rangkap jabatan apalagi kewenangan ini diberikan kepada pejabat yang bertanggungjawab terhadap entitas publik maka penyelenggaraan kepentingan umum berpotensi tidak dapat dijalankan secara maksimal, kurang profesional, dan dapat menimbulkan konflik kepentingan. Rangkap jabatan memaksa seorang 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.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Dari perbandingan mengenai struktur jabatan dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian dengan UU ASN dapat dilihat bahwa dalam UU ASN tidak dikenal lagi istilah eselon dan pangkat/golongan ruang untuk melihat struktur jabatan PNS. Istilah dalam UU ASN hanya mengenal klasifikasi nama jabatan per

29. Muin Fahmal, Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2006), hlm. 43.
30. Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Op. cit, hlm. 252.
31. Ibid, hlm. 263.

masing-masing jabatan seperti klasifikasi JPT, JA, dan JF. Untuk itu diperlukan penyetaraan yang harus dilakukan oleh setiap instansi pemerintahan terkait dengan jabatan struktural ke dalam JPT dan jabatan administrasi menurut UU ASN. Bahkan beberapa jabatan struktural dapat masuk ke dalam jabatan fungsional keahlian. Untuk posisi pelaksana, maka dapat disetarakan ke dalam posisi jabatan pelaksana sebagai bagian jabatan administrasi atau sebagai fungsional ahli pertama sebagai bagian jabatan fungsional keahlian. Oleh karena sistem eselon dihapuskan, maka untuk golongan/ruang akan disesuaikan dengan *grade* di masing-masing jabatan. Sistem penyetaraan jabatan ini bukan tanpa kendala terutama dalam praktiknya, misalnya untuk pejabat tinggi yang sebelumnya 1a dan 1b akan disamakan sebagai JPT madya, pejabat eselon IIa dan IIb akan dikelompokkan sama ke dalam JPT pratama padahal kedudukan struktural sebelumnya berbeda, begitu juga dengan jabatan-jabatan struktural eselon III kebawah. Maka pilihan lainnya untuk pejabat eselon IIa dapat dipindahkan ke Jabatan Fungsional Ahli Utama.

Rangkap jabatan pejabat publik dalam praktiknya melanggar beberapa peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Praktik rangkap jabatan juga memungkinkan terjadinya konflik kepentingan karena pejabat publik memiliki wewenang di dua entitas berbeda, instansi pemerintah sebagai entitas publik dan BUMN sebagai entitas privat. Sesuai dengan teori konflik kepentingan, dimana konflik akan timbul jika seseorang memiliki kewajiban atau pengaruh yang bertentangan kepada dua entitas atau organisasi yang berbeda sementara orang tersebut sebagai pejabat dan sebagai komisaris harus merespon kepentingan dari kedua entitas tersebut. Selain itu, praktik jabatan juga memungkinkan untuk tidak selaras dan bertentangan dengan AAUPB khususnya asas tidak mencampuradukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

C.2. Saran

Praktik penyetaraan jabatan dari UU Pokok-Pokok Kepegawaian ke UU ASN tidak akan selesai dalam waktu singkat, karena praktik di masing-masing instansi mengalami banyak kendala. Untuk itu, diperlukan arahan dan koordinasi yang tepat dari Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) untuk memaklumi penggunaan nomenklatur jabatan lama dalam UU Pokok-Pokok Kepegawaian yang secara simultan proses penyetaraan jabatan tersebut harus tetap berjalan disertai dengan sosialisasi yang berkelanjutan di setiap instansi pemerintahan.

Permasalahan praktik rangkap jabatan hendaknya menjadi perhatian utama pemerintah agar pengaturannya mendapatkan kepastian hukum. Paling tidak, dalam beberapa hal Pemerintah harus melihat kembali peraturan-peraturan yang mengizinkan dan melarang rangkap jabatan dan kemudian merevisinya dan memastikan rangkap jabatan dilarang, mengkaji kembali penerimaan *double* anggaran bagi *take home pay* pejabat publik yang rangkap jabatan, membuat ketentuan atau kebijakan agar pejabat publik melepaskan salah satu dari kedua jabatan tersebut yaitu memilih sebagai komisaris BUMN atau sebagai pejabat publik.

Daftar Pustaka

Buku

Muchsan. *Hukum Kepegawaian: Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil (Suatu Tinjauan dari Segi Yuridis)*. (Jakarta: Bina Aksara, 1982).

Muin Fahmal. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2006).

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

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 7. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, LN No. 169 Tahun 1999, TLN No. 3890.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, LN No. 112 Tahun 2009, TLN No. 5038.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, LN No 6 Tahun 2014, TLN No. 5494.

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Jurnal

May Lim Charity. *Ironi Praktik Rangkap Jabatan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Legislasi, Vol. 13, No. 01 (2016).

Riris Katharina. *Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Apratur Sipil Negara*. Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No. 2, Oktober 2018.

Internet

_____. *Kendala Reformasi Birokrasi*, 29 November 2011, diakses pada https://antikorupsi.org/id/news/kendala-reformasi-birokrasi.

_____. *Ketua Ombudsman Amzulian: 222 Komisaris BUMN Rangkap Jabatan*, 7 Juni 2017, diakses pada https://nasional.tempo.co/read/882218/ketua-ombudsman-amzulian-222-komisaris-bumn-rangkap-jabatan.