

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Permasalahan dan Rumusan

Fenomena rangkap jabatan kembali mengemuka akhir-akhir ini, dengan menghadirkan berbagai kontroversi sebagai dampak dari multi–interpretasi terhadap aturan yang dihubungkan dengan rangkap jabatan. Pro dan kontra rangkap jabatan yang fenomenanya sudah berjalan baik di level pemerintah pusat maupun di daerah. Pihak yang kontra berpendapat bahwa rangkap jabatan merupakan sesuatu yang salah karena berpotensi menimbulkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dan menyalahi prosedur hukum (terutama dikaitkan dengan undang-undang pelayanan publik). Sementara pihak yang pro berpendapat bahwa rangkap jabatan merupakan sesuatu yang tidak perlu dipermasalahkan, karena memang sudah ada aturan jelas yang mengaturnya. Selama aturan tersebut belum dicabut, maka masih bisa diberlakukan.

Penunjukan perwira tinggi aktif Kepolisian Republik Indonesia (Polri) atau Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara menuai polemik. Kondisi rangkap jabatan ini dianggap berpotensi merugikan negara karena dianggap rawan korupsi, dan sarat dengan konflik kepentingan¹. Sebagaimana dikemukakan Alamsyah, Ketua Ombudsman bahwa lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik telah menerima sejumlah aduan terkait

¹ Marita Ahdiyana, Meretas Asa Kepemimpinan Birokrasi Pasca Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), *Seminar Nasional Jurusan Ilmu Administrasi Negara FIS UNY “Mewujudkan Administrator Publik yang Berintegritas di Era Pemerintahan Baru*, 2014.

rangkap jabatan ini. Ombudsman mencatat terdapat 564 komisaris BUMN yang terindikasi rangkap jabatan, 27 orang di antaranya adalah anggota TNI aktif, sementara 13 orang adalah anggota TNI/Polri yang aktif.

Tabel 1.1. Anggota TNI/Polri Aktif sebagai Komisaris BUMN

TNI/Polri Aktif	Kedinasan	Jabatan K/L Negara	Jabatan Komisaris BUMN
Laksdya TNI Achmad Djamaludin	TNI-AL	Sekretaris Jenderal Wantannas	Komisaris Utama PT Pelabuhan Indonesia I
Marsdya TNI Andi Pahril Pawi	TNI-AU		Komisaris PT Bukit Asam
Komjen Pol. Bambang Sunarwibowo	Polri	Deputi Bidang Pemberantasan BNN	Komisaris PT Pelabuhan Indonesia I
Irjen Pol. Carlo Brix Tewu	Polri	Deputi Bidang Hukum dan Perundang-undangan Kementerian BUMN	Komisaris PT Bukit Asam

Rangkap jabatan disinyalir merupakan upaya memberikan tambahan penghasilan bagi pejabat (pemerintah) penyelenggara pelayan publik. Penyelenggara pelayan publik dalam hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), yakni :

“Setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang - undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Sejalan dengan kutipan pasal dalam undang-undang masih tersebut masih sangat general, belum bisa menggambarkan secara konkrit mengenai

penyelenggara pelayanan publik. Berkaitan dengan penjelasan mengenai penyelenggara pelayanan publik, salah satu aturan yang memberikan kejelasan mengenai kualifikasi penyelenggara pelayanan publik adalah Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 mengenai Pelaksana UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dijelaskan di dalam penjelasan umumnya bahwa ruang lingkup Penyelenggara Pelayanan Publik merupakan salah satu aspek penting yang perlu dijabarkan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapannya, terutama berkaitan dengan Penyelenggara Pelayanan Publik oleh badan hukum lain yang melaksanakan misi negara². Dari berbagai kriteria penyelenggara pelayanan publik sebagaimana tersebut di dalam PP No. 96 Tahun 2012 dapat disimpulkan bahwa tidak semua instansi pemerintah merupakan penyelenggara pelayanan publik.

Namun, menyikapi pendapat yang kontra terhadap fenomena rangkap jabatan tersebut, salah satu fokus penyelenggara pelayanan publik adalah anggota perwira TNI/Polri yang aktif. Kebijakan jelas tidak sesuai dengan aturan dalam Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI) dan UU Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (UU Polri).

“Prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.” (UU TNI, Pasal 47, ayat 1)

“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.” (UU Polri, Pasal 28, ayat 3)

² Pasal 1 angka 7 menyebutkan yang disebut dengan misi Negara adalah kebijakan untuk mengatasi permasalahan tertentu, kegiatan tertentu, atau mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.

Sejalan dengan kutipan pasal tersebut, ada perbedaan pada antara UU TNI dan UU Polri. UU Polri tidak memberikan daftar jabatan sipil yang dikecualikan sehingga bisa dijabat oleh anggota Polri aktif. Hanya saja, penjelasan atas UU Polri menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri. Selain UU TNI dan UU Polri, rangkap jabatan anggota TNI/Polri aktif juga bertentangan dengan Pasal 17 UU Pelayanan Publik, yang mengatur bahwa pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha. Pasal 17 UU Pelayanan Publik, bahwa melarang pejabat pelaksana merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN, dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Adapun tuntutan bagi pejabat (publik) untuk menghindarkan diri dari konflik kepentingan, secara khusus dalam hal ini menyangkut rangkap jabatan, sebenarnya juga merupakan bagian dari etika pemerintahan, karena rangkap jabatan secara jelas merupakan bagian dari konflik kepentingan yang suatu saat dapat mengarahkan atau menjadi penyebab terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik³.

Berdasarkan ketiga UU tersebut, seharusnya anggota TNI/Polri aktif tidak menjabat di kementerian/lembaga negara maupun di BUMN. Penempatan perwira TNI/Polri aktif dalam jajaran direksi dan komisaris perusahaan BUMN

³ Diperjelas dalam Pasal 48 UU TNI, bahwa kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar TNI menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.

menggambarkan keengganan pemerintah melaksanakan reformasi TNI/Polri dan menjalankan amanat peraturan perundang-undangan. Peneliti Setara Institute Ikhsan Yosarie menyatakan bahwa pengangkatan anggota TNI/Polri aktif sebagai komisaris BUMN “menunjukkan kemunduran reformasi dan menarik-narik TNI-Polri kembali ‘berbisnis’ sebagaimana masa Orde Baru”⁴.

Lebih jauh lagi, akan menjadi dilematis jika regulasi UU TNI dan Polri serta UU Pelayanan Publik diterapkan dalam masalah ini. Penyelenggaraan pelayanan publik memiliki aturan sendiri, pun demikian dengan kalangan militer yang mempunyai pengadilan berbeda. Dengan pengertian lain masalah ini sebagai lemahnya pengawasan TNI dan Polri. Bahkan, ada pula perwira TNI dan Polri yang sudah berseragam partai belum mendapat respon dari internal institusinya. Maka dari itu, melalui penelitian ini penulis hendak mengkaji bahwa pejabat aktif TNI dan Polri harusnya fokus menjaga pertahanan serta keamanan negara alih-alih terjun ke BUMN. Meski di atas kertas tidak ada aturan dilanggar para perwira tinggi TNI/Polri yang aktif tersebut, namun masih ada etika yang harusnya dihormati.

Untuk menggambarkan aspek yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara, beberapa penelitian yang senada dengan kajian ini dapat dilihat pada tabulasi berikut :

⁴ Peneliti Setara Institute Ikhsan Yosarie di Tirto (24 Juni 2020), “Risiko & Potensi Masalah Perwira TNI-Polri Menjabat Komisaris BUMN”, diambil dari <https://tirto.id/risiko-potensi-masalah-perwira-tni-polri-menjabat-komisaris-bumn-fKPN>.

Tabel 1.2. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Peneliti	Judul	Temuan
1. Barakat & Azrianti (2019)	Tinjauan Yuridis Rangkap Jabatan Dalam Kepolisian Republik Indonesia Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia	Penelitian ini befokus pada pembahasan tentang status hukum anggota Kepolisian tersebut bila merangkap jabatan. Sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan berfokus pada pembahasan tentang aspek yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisararis di Badan Usaha Milik Negara.
2. Yunus (2018)	Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah	Penelitian ini befokus pada pembahasan tentang pengangkatan perwira aktif Polisi sebagai penjabat kepala daerah. Sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan berfokus pada pembahasan tentang aspek yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisararis di Badan Usaha Milik Negara.
3. Adelina (2018)	Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah	Penelitian ini befokus pada pembahasan tentang legalitas Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur. Sedangkan penelitian yang akan penulis lakukan berfokus pada pembahasan tentang aspek yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisararis di Badan Usaha Milik Negara.

Berdasarkan paparan kedua penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada penelitian pertama hendak membahas status hukum

anggota Kepolisian tersebut bila merangkap jabatan, sementara pada penelitian kedua hendak membahas pengangkatan perwira aktif Polisi sebagai penjabat kepala daerah, dan penelitian ketiga membahas legalitas Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur. Perbedaan pada penelitian skripsi peneliti dapat dilihat pada objek yang hendak diteliti berikut cakupannya. Disamping itu untuk menghindari bias, maka peneliti akan memfokuskan pada beberapa poin penting, yakni perwira TNI/Polri yang aktif sebagai pelayan publik yang seharusnya dilarang melakukan rangkap jabatan tapi sebagaimana bertentangan dengan Pasal 47 ayat 1 UU TNI *jo.* Pasal 28, ayat 3 UU Polri *jo.* Pasal 17 UU Pelayanan Publik.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk memaparkan dalam skripsi yang berjudul “Aspek Etika Hukum Rangkap Jabatan Sebagai Komisaris di Badan Usaha Milik Negara Oleh Perwira Tinggi TNI/POLRI yang Aktif”. Maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah aspek yuridis bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara?
- b. Apakah konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara?

3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan adalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. aspek yuridis bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara
- b. Untuk mengetahui konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terdiri atas, manfaat teoritis dan manfaat praktis:

a. Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis yaitu memperkaya pemahaman ilmu hukum pemerintahan, terutama terkait dengan konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

b. Manfaat praktis

1) Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan baru bagi peneliti dalam memahami konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

2) Bagi penegak hukum dan jajarannya

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau bahan kajian bagi penegak hukum beserta jajarannya dalam mengevaluasi dan mengkaji, khususnya terkait konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

3) Bagi Akademisi Universitas Airlangga

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi penelitian berikutnya, utamanya pada Fakultas Hukum Konsentrasi Ilmu Pemerintahan yang tertarik meneliti topik yang sama.

5. Tinjauan Pustaka

Kajian pustaka dalam penelitian ini, pada dasarnya untuk menjawab permasalahan yang akan dibahas pada tesis ini. Beberapa teori sebagai pisau analisis untuk mengkaji serta memberikan argumentasi bahkan memberikan pembenaran berkaitan dengan permasalahan penelitian ini salah satunya menggunakan konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum pemerintahan dan dikaitkan dengan hukum administrasi negara.

Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitet*

beginnselen).⁵ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan. Menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan,

“Yakni fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy exsecuting*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*verwezeblinking van de taak*)”.⁶

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam beberapa sumber menerangkan, bahwa istilah kewenangan (wewenang) disejajarkan dengan *bevoegheid* dalam istilah Belanda. Menurut Philipos M. Hadjon bahwa “wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan komformitas hukum”.⁷ Komponen pengaruh, bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum, sedangkan komponen komformitas hukum dimaksud, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai standar.

⁵Sadjijono, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2008, h. 49.

⁶Victor Situmorang, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bima Aksara, Jakarta, 1989, h.30.

⁷ Philipus M. Hadjon (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), “*Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi tahun 1997/1998 Fakultas Hukum Universita Airlangga*”, Surabaya, 1998, h. 2.

Sementara itu Bagir Manan menjelaskan, bahwa “wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*),⁸ sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.⁹

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁰ Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstiusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga negara.¹¹ Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah melakukan tindakan nyata, mengadakan peraturan ataupun mengeluarkan keputusan tata usaha negara dapat dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat.¹² Mengenai atribusi,

⁸*Ibid*, h.79.

⁹Ridwan HR. (Selanjutnya disebut Ridwan HR II). *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, , 2011, h. 73.

¹⁰*Ibid*, h. 104.

¹¹Jazim Hamidi dan Malik, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, 2008, h.11

¹²I Made Arya Utama, *Hukum Lingkungan Sistem Hukum Perizinan Berwawasan Lingkungan Untuk Pembangunan berkelanjutan*, Cet 1, Pustaka Sutra, Bandung, 2007, h. 82.

delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹³

Teori beban tanggung jawab, ditentukan oleh cara kekuasaan diperoleh, yaitu pertama, kekuasaan diperoleh melalui *attributie*. Setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. Di sisi lain pelimpahan wewenang pusat kepada daerah didasarkan pada teori kewenangan, yaitu pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan atribusi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu delegasi dan mandat.¹⁴

Perihal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada pemberi mandat (*mandans*) bukan penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni :

¹³Ridwan HR II, *op.cit*, h. 105.

¹⁴I Ketut Suardita, *Tesis dengan judul Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004*, 2009, h. 23.

- a. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil.
- b. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya.
- c. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.¹⁵

Berkaitan dengan teori kewenangan akan mengkaji mengenai mengapa terjadi rangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif. Kemudian akan dipergunakan juga nantinya untuk mengetahui siapakah pejabat yang paling berwenangan untuk merangkap jabatan sebagai komisaris atau dewan pengawas di BUMN.

Sementara itu, berkaitan dengan perwira TNI/Polri yang aktif adalah pegawai, secara umum pengertiannya sering disamakan dengan pekerja swasta. Dalam hal ini haruslah dibedakan secara prinsip atau suatu pembedaan yang khas antara pegawai negeri dan atau pegawai lainnya (pegawai swasta). Pegawai negeri adalah pegawai yang memiliki hubungan kedinasan publik. Hal ini diuraikan oleh Mahfud MD sebagai berikut :

“Hukum kepegawaiaan yang dipelajari dalam hukum administrasi negara adalah hukum yang berlaku bagi pegawai yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri. Dalam kenyataannya yang bekerja sebagai pegawai bukan hanya pegawai negeri tetapi juga pegawai yang bekerja pada perusahaan-perusahaan swasta. Namun dalam lapangan hukum

¹⁵Ridwan HR II, *loc.cit.* h. 105.

adminstrasi pegawai yang dimaksud adalah pegawai yang memiliki hubungan dinas publik”.¹⁶

Hubungan dinas publik yang dimaksud bila seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah dan pemerintahan untuk melakukan sesuatu atau bekerja macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lainnya.

¹⁷ Masalah kepegawaiaan adalah masalah yang sangat erat dengan birokrasi karena pegawai merupakan penyelenggara birokrasi dalam melaksanakan fungsi pemerintahan. Ateng syarifudin menyebutkan adanya birokrasi diharapkan tugas dari pelayanan kepada masyarakat dapat dilaksanakan secara maksimal dalam arti berdaya guna dan berhasil guna sehingga keberadaan Pemerintah Daerah disamping selaku pengemong dan pengayom masyarakat juga diharapkan berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak dapat dipenuhi sebagaimana mestinya secara adil, layak, rasional dan profesional.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaiaan menetapkan “Pegawai Negeri Sipil 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. Dalam teori hukum kepegawaiaan, untuk meentukan

¹⁶Moh. Mahfud MD, *Hukum Kepegawaiaan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998, h.2.

¹⁷Ateng Syarifuding, *Butir-butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan Pertama, 1996, h. 12

seseorang sebagai pegawai negeri menurut W. Riawan Tjandra dipergunakan 2

(dua) macam kriteria yaitu :

- a. Berdasarkan adanya hubungan dinas publik, yaitu manakala seseorang mengikatkan diri untuk tunduk pada pemerintah dan melakukan jabatan atau tugas tertentu, dan
- b. Berdasarkan pengangkatan (*aantelling*), yaitu diangkat melalui suatu surat keputusan (*beschiking*) guna ditetapkan secara sah sebagai pegawai negeri sipil.¹⁸

Pegawai negeri dalam sistem hukum kepegawaiaan di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 43 Tahun 1999 dikelompokkan ke dalam :

- a. PegawaiNegeri Sipil (PNS)
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (2) menetapkan bahwa Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Jika melihat penjelasan dari Pasal 2 ayat (2) tersebut

- a. Yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan lembaga Tertinggi / Tinggi Negara, Instansi vertikal di ddiperkerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.
- b. Yang dimaksud Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebeaskan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah atau diperkerjakan di luar instansi induknya.

¹⁸W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, h. 150.

Sumber-sumber hukum dapat diartikan sebagai bahan-bahan yang digunakan sebagai dasar oleh pengadilan dalam memutus perkara. Istilah sumber hukum mengandung banyak pengertian. Istilah itu dapat dilihat dari segi historis, sosiologis, filsufis, dan ilmu hukum. Masing-masing disiplin mengartikannya dari perspektifnya terhadap hukum. Bila mengkaji sumber hukum kepegawaian, maka tidak bisa terlepas dari teori-teori tentang sumber hukum dan pendapat para ahli berkaitan dengan teori sumber hukum secara umum. Maka jelas bahwa sumber hukum kepegawaian bisa kita temukan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan konsekuensi dari *civil law system* yang dianut oleh Indonesia yang menempatkan undang-undang pada kedudukan yang penting. Sistem *civil law* mempunyai tiga karakteristik, yaitu adanya kodifikasi, hakim tidak terikat kepada preseden sehingga undang-undang menjadi sumber hukum yang terutama, dan sistem peradilan yang bersifat inkuisitorial.¹⁹ Yang dimaksud pengadilan bersifat inkuisitorial adalah dimana hakim mempunyai peranan yang besar dalam mengarahkan dan memutus perkara hakim aktif dalam menemukan fakta dan cermat dalam menilai alat bukti.²⁰

Menurut Sastra Jatmika dan Marsono, sumber hukum kepegawaian adalah:

- a. Traktat (di Indonesia tidak dikenal)
- b. Kebiasaan
- c. Peraturan perundang-undangan (UU No.10 tahun 2004).

¹⁹ Peter Mahmud Mz. *Pengantar Ilmu Hukum*, , Kencana, Jakarta, 2008, h.301

²⁰ *Ibid.*, h. 294.

Sedangkan menurut Sudibyo Triatmojo, sumber hukum kepegawaian meliputi:

- a. Sumber hukum materiil (Pancasila)
- b. Sumber hukum formil (peraturan perundang-undangan).²¹

Sebagaimana sumber-sumber hukum diatas, dimana dalam hukum kepegawaian harus mengacu pada aturan-aturan yang tersirat dalam sumber-sumber hukum tersebut termasuk dalam disiplin pegawai. Dalam hal ini, perwira TNI/Polri yang aktif juga wajib memperhatikan hukum formil dan hukum materiil yang berlaku. Disamping itu pula, perwira TNI/Polri yang aktif juga wajib memperhatikan kebiasaan-kebiasaan dalam lingkungan kerja. Selain itu perlu dilaksanakan usaha penerbitan dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi baik struktur, prosedur kerja, fasilitas dan sarana untuk menunjang Aparatur Negara yang bersih dan berwibawa.

6. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan norma dan kaidah dari peraturan perundang-undangan²². Dalam penelitian ini sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial karena dalam penelitian hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif²³. Pemilihan jenis penelitian didasarkan

²¹ Maimun Bahrin, *Manajemen Kepegawaian Negara*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2007, h. 6

²² H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 30.

²³ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2008, h.86.

pada pemikiran bahwa penelitian ini hendak menganalisis tentang konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

b. Pendekatan Masalah

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Peneliti menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang-undangan ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara satu undangundang dengan undang-undang yang lain²⁴. Hal ini dilakukan peneliti karena peraturan perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian normatif²⁵. Penelitian ini menganalisis tentang konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

2) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Cet. Ke-6*, Jakarta : Kencana, 2010, h.93

²⁵ Mukti Fajardan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, h. 184.

Pendekatan konseptual berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti serta peneliti membuat argumentasi hukum dalam menjawab permasalahan hukum yang diajukan²⁶. Pemahaman terhadap pandangan, doktrin, konsep dan asas hukum tersebut, merupakan sandaran guna membangun suatu argumentasi hukum untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi²⁷.

Dengan menggunakan pandangan dan doktrin dalam hukum kesehatan khususnya tentang konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara. Sesuai dengan permasalahan yang diambil dalam penelitian ini sehingga dapat menjawab permasalahan yang diteliti dengan menggunakan argumentasi hukum yang ada.

c. Sumber Bahan Hukum

Sumber utama yang digunakan dalam penelitian hukum normatif adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan

²⁶ *Ibid*, h. 187.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *op cit.*, h.93.

yang bersifat normatif²⁸. Bahan hukum merupakan bahan kajian yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

1) Bahan hukum primer (*primary sources*)

Bahan hukum primer adalah bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, dalam penelitian normatif bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama. Bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian
- c) Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang TNI
- d) Undang-Undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- e) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- f) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap
- h) Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PER-02/MBU/02/2015 tentang tentang Persyaratan dan Tata

²⁸ Bahder Johan Nasution, *op.cit.* h. 101

Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN.

2) Bahan hukum sekunder(*secondary sources*)

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku literatur karangan sarjana hukum, makalah, artikel ilmiah, jurnal, tesis yang berkaitan serta memiliki relevansi dengan masalah yang diambil dalam penulisan penelitian ini yakni konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.

d. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif/doktrinal (*legal research*) dilakukan dengan hanya bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Obyeknya hukum sebagai ilmu atau aturan yang sifatnya dogmatik, yaitu sebagai kaidah/norma (*law in book*). Penelitian ini tidak dimulai dengan hipotesis, sehingga tidak mengenal istilah variabel bebas dan terikat. Hasil penelitian ini berupa argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskriptif dalam menyelesaikan masalah/ isu hukum. Langkah pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menelusuri, menelaah dan menganalisis bahan pustaka, peraturan tertulis atau bahan hukum lain (dokumen siap pakai). Proses menemukan aturan hukum, prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum. Selanjutnya, memilih pasal-pasal yang berisikan

kaidah hukum dan menganalisisnya. Dilanjut sampai dengan membuat sistematik dari pasal-pasal itu²⁹.

e. Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan-bahan hukum terkumpul kemudian dianalisis secara evaluatif, meliputi³⁰:

- 1) Menguraikan peraturan perundang-undangan berikut dengan prinsip utamanya.
- 2) Membuat pernyataan yang bertentangan dengan aspek tersebut.
- 3) Memberikan kontra atas argumen yang ada, dan
- 4) Mendeskripsikan konsekuensi diterima atau ditolak dari titik-titik tertentu tersebut.

Teknik analisa bahan hukum diawali dengan menentukan fokus utama yang ada dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara. Kemudian dari peraturan perundang-undangan tersebut dikaji aspeknya merujuk pendapat umum atau pendapat para pakar Ilmu Hukum. Setelah mengkaji melalui pendapat para ahli, kemudian menganalisisnya dengan memberikan kontra argumen tentang pendapat tersebut yang dikaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Analisa tersebut kemudian diilustrasikan berdasarkan argumentasi yang tepat.

²⁹ Andika Persada Putera, *op cit.*, h. 9

³⁰ *Ibid*, h. 10

7. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis berjudul “Aspek Etika Hukum Rangkap Jabatan Sebagai Komisaris di Badan Usaha Milik Negara Oleh Perwira Tinggi TNI/POLRI yang Aktif”, guna memudahkan pembahasan dan penyusunan tesis ini maka penulis menyusun urutan prioritas pembahasan bab demi bab sehingga membentuk suatu gambaran penulisan yang sistematis, Adapun urutan-urutan pembahasan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- BAB I** Bab ini adalah pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II** Dalam bab ini diuraikan tentang analisis dan pembahasan berdasarkan rumusan masalah pertama yang menjelaskan tentang aspek yuridis bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang merangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.
- BAB III** Dalam bab ini diuraikan tentang analisis dan pembahasan yang berisi konsekuensi yuridis dan etik rangkap jabatan bagi perwira TNI/Polri yang aktif yang rangkap jabatan sebagai komisaris di Badan Usaha Milik Negara.
- BAB IV** Dalam bab ini disajikan kesimpulan mengenai hasil penelitian dan pembahasan yang dikaitkan dengan teori dan peraturan

yang ada dan saran-saran yang merupakan masukan-masukan atau solusi-solusi mengenai masalah yang diteliti.