

RESEARCH BRIEF:

KONFLIK KEPENTINGAN: RANGKAP JABATAN



RINGKASAN EKSEKUTIF

LATAR BELAKANG MASALAH

Polemik mengenai praktik rangkap jabatan masih terus menjadi persoalan di Indonesia. Secara umum, rangkap jabatan sendiri dipahami sebagai kondisi di mana seseorang memegang jabatan atau memiliki lebih dari satu cabang kekuasaan di saat bersamaan. Di Indonesia, fenomena yang juga dikenal dengan istilah *concurrent position* ini, secara praktik banyak ditemukan, akan tetapi tidak secara jelas dianggap sebagai sebuah pelanggaran. Salah satunya adalah praktik rangkap jabatan sebagai pejabat BUMN/D.

Berdasarkan temuan Ombudsman Republik Indonesia, pada tahun 2019 tercatat setidaknya 397 pejabat publik yang diduga melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat BUMN/D. Lebih lanjut, data tersebut menunjukkan sebesar 65% lembaga non kementerian yang menduduki posisi komisaris BUMN dikuasai oleh lima instansi, di antaranya, TNI (27 orang), Polri (13 orang), Kejaksaan Agung (12 orang), Pemda (11 orang), dan BIN (10 orang).

METODE PENULISAN STUDI KASUS

Penulisan studi kasus ini dilakukan dengan metode kualitatif. Metode tersebut digunakan dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber data dan informasi, yang mayoritas sumbernya berasal dari data yang sudah dipublikasikan. Adapun pendekatan yang digunakan untuk penulisan studi kasus dengan metode ini adalah, pendekatan analisis peraturan perundang-undangan dan perbandingan hukum, dengan fokus peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang konflik kepentingan dan rangkap jabatan.

Ada (2) sumber data yang digunakan dalam penulisan studi kasus ini yang terbagi menjadi sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primernya adalah, peraturan perundang-undangan, dokumen laporan, hasil studi, dan literatur yang relevan dengan penyusunan studi kasus konflik kepentingan dalam rangkap jabatan pejabat publik. Sedangkan sumber data sekunder dari studi ini adalah diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dan wawancara dengan sejumlah peneliti, praktisi, dan ahli yang relevan.

Berdasarkan penelusuran dokumen dan masukan dalam *focus group discussion*, tim peneliti memilih untuk berfokus pada 1 (satu) orang perwira tinggi Polri yang memiliki jabatan rangkap sebagai Komisaris BUMN, dan pejabat strategis di Badan Intelijen Negara. Pemilihan subjek dipilih berdasarkan 3 (tiga) kriteria yaitu, level jabatan atau pangkat Subjek yang dijadikan fokus studi kasus. Kedua, kewenangan lembaga asal Subjek dalam penyelenggaraan negara. Ketiga, adalah signifikansi sektor BUMN yang menaungi Subjek.

Laporan penelitian dapat
diunduh disini:



bit.ly/COI_RangkapJabatan

TEMUAN DAN ANALISIS

Meskipun peraturan terkait konflik kepentingan dan rangkap jabatan tersebar mulai dari tingkat undang-undang hingga peraturan teknis internal lembaga terkait, tetapi penerapan dan pengawasan atas penerapan peraturan masih jauh dari optimal. Studi kasus ini menemukan permasalahan mendasar dari penerapan peraturan konflik kepentingan dan rangkap jabatan adalah, kecenderungan penerapan yang berhenti di tataran permukaan atau formalitas belaka.

DASAR HUKUM YANG TUMPANG TINDIH DAN SUMIR

Pengaturan konflik kepentingan dan rangkap jabatan aparat penegak hukum khususnya Polri, dapat ditemukan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan. Namun berdasarkan analisis tim penulis, peraturan-peraturan tersebut bersifat tumpang tindih dan sumir. Contoh yang paling nyata dari pengaturan yang sumir ini adalah, Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (UU Polri), dengan bagian penjelasannya.

Pasal 28 ayat (3) UU Polri pada prinsipnya melarang rangkap jabatan oleh Anggota Polri. Namun, bagian penjelasan pasal tersebut memberikan pengecualian yang bersifat umum atas larangan tersebut. Penjelasan Pasal 28 ayat (3) UU Polri disebutkan bahwa Anggota Polri dapat merangkap jabatan –tidak perlu mengundurkan diri maupun menunggu masa pensiun– sepanjang ditugaskan oleh Kapolri atau jabatan rangkapnya tidak berkaitan dengan Polri.

Rumusan yang tumpang tindih dan sumir ini, bukan saja multi-tafsir, tetapi bahkan memberikan diskresi yang sangat besar bagi Kapolri. Instansi penegak hukum lain seperti Kejaksaan dan Kekuasaan Kehakiman juga mengatur tentang pengecualian rangkap jabatan bagi anggotanya, tetapi rangkap jabatan tersebut diatur dengan definitif terbatas dalam undang-undang mereka dengan pengaturan yang lebih teknis dan detail pada peraturan turunannya.

Kejaksaan Republik Indonesia mengatur larangan rangkap jabatan dan batasan rangkap jabatannya dalam Pasal 11, Pasal 11A ayat (1), dan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 jo. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Sedangkan Kekuasaan Kehakiman atau lembaga pengadilan mengatur hal serupa dalam Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berdasarkan penelusuran Tim Penulis, patut diduga bahwa rangkap jabatan yang dilakukan oleh Subjek yang masih tercatat berdinis sebagai Perwira Tinggi Polri dan Sekretaris Utama BIN tidak memiliki dasar yang kuat. Adapun dugaan pemilihan Subjek sebagai Komisaris PT Antam atau PT Timah di masanya, lebih didasarkan pada kepentingan pengamanan dan keamanan.

FORMALITAS PERATURAN RANGKAP YANG BERPOTENSI MENIMBULKAN IMPARSIALITAS

Studi kasus ini berhasil mendapatkan pola awal terkait dengan dugaan penempatan mantan Anggota Polri maupun pejabat strategis BIN di posisi Komisaris BUMN yang bertujuan untuk perluasan pengaruh patronase dan penjagaan kepentingan pemerintah pusat di wilayah eksploitasi tambang yang rentan melibatkan kekerasan oleh aparat negara. Temuan ini masih jauh dari sempurna, karena baru merunut rekam jejak satu orang subjek. Namun dapat dijadikan temuan awal untuk mendalami kemungkinan munculnya pola berulang di BUMN lain.

Akibat rangkap jabatan dengan tingkat kerusakan paling ringan yang ditemukan dalam studi kasus ini adalah, tidak maksimalnya partisipasi Subjek dalam pengambilan keputusan dan rapat-rapat dewan komisaris dan rapat gabungan dengan dewan direksi. Saat Subjek masih menjabat sebagai Komisaris PT Timah, ia hanya mencatat 65% tingkat kehadiran dalam Rapat Dewan Komisaris dan 33% rapat gabungan antara Dewan Komisaris dengan Dewan Direksi.

Pada tahun selanjutnya, sebelum akhirnya ia dipindahkan untuk menjadi Komisaris PT Antam, kehadiran subjek dalam rapat-rapat Dewan Komisaris dan Rapat Gabungan kian menurun. Tercatat

sejak Januari 2020 hingga 11 Juni 2022 adalah 43% untuk Rapat Dewan Komisaris, dan 0% untuk rapat gabungan dengan Dewan Direksi.

Hal menarik lainnya yang menjadi temuan adalah, latar belakang komisaris yang digantikan oleh Subjek. Pengangkatan subjek sebagai Komisaris PT Timah, Tbk pada 23 April 2019 adalah untuk menggantikan Satriya Hari Prasetya, yang juga berasal dari Polri dan Badan Intelijen Negara (BIN). Satriya Hari Prasetya juga sempat merangkap jabatan sebagai Deputy IV Bidang Ekonomi BIN di masa baktinya sebagai Komisaris PT Timah, Tbk.

Pola serupa terjadi pula di PT Antam Tbk. di mana subjek diangkat sebagai Komisaris PT Antam pada 11 Juni 2020 untuk menggantikan Zaelani, S.E., Sekretaris Utama BIN untuk periode 2014-2018. Sebelum menduduki jabatan sebagai Sekretaris Utama BIN, Zaelani, S.E. juga pernah menduduki jabatan sebagai Deputy IV Bidang Ekonomi BIN untuk periode 2010-2014.

Secara formal, memang tidak ada permasalahan dengan kompetensinya, apalagi posisi Subjek yang pernah menjabat sebagai Deputy IV Bidang Ekonomi BIN yang juga membawahi Direktorat Energi, Sumber Daya Mineral, dan Kependudukan. Namun, pola penempatan orang-orang yang berasal dari Polri dan BIN sebagai Komisaris BUMN seperti PT Timah dan PT Antam tentu menarik diperdalam.

Temuan ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa peraturan yang melarang atau membatasi konflik kepentingan dan rangkap jabatan hanya digunakan sebagai formalitas tanpa pendalaman relasi dan potensi keuntungan yang dapat diperoleh subjek dari pihak terafiliasi, organisasi asal, maupun pihak lain yang memiliki kepentingan. Selain itu, penempatan individu dengan latar belakang penegak hukum dan kemandirian serta pertahanan tidak dapat dilepaskan dari sikap politik negara itu sendiri melalui cabang eksekutifnya.

Menteri BUMN Erick Thohir menyebutkan bahwa alasan penempatan anggota dan purnawirawan Polri dan TNI di kursi-kursi komisaris BUMN adalah untuk mengantisipasi konflik sosial yang dapat muncul dalam pengoperasian BUMN. Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa segala bentuk kekerasan vertikal yang dilakukan oleh negara kepada warga sipil yang melakukan penolakan, bersifat intensional dan memperpanjang rantai impunitas kekerasan oleh negara.

REKOMENDASI

1. Dalam rangka meningkatkan kepatuhan terhadap etika pejabat publik untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan yang berujung pada tindak pidana korupsi, praktik baik yang diterapkan di negara Irlandia Utara melalui *Northern Ireland Audit Office* (NIAO) yakni, bekerja secara independen dan memiliki wewenang hukum untuk memeriksa keuangan, efisiensi, dan efektifitas yang digunakan oleh instansi pemerintah atau badan sektor publik lainnya yang menggunakan keuangan negara, setidaknya dapat diterapkan di Indonesia dengan cara memberikan kewenangan yang serupa kepada lembaga yang diberikan mandat untuk menindaklanjuti deklarasi konflik kepentingan seperti Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) atau Ombudsman;
2. Mekanisme verifikasi terhadap dokumen deklarasi konflik kepentingan, termasuk di dalamnya terkait aset yang dimiliki dan sumber pendapatan tidak hanya menjadi dokumen administrasi, namun laporan tersebut perlu dijadikan dasar untuk dilakukannya penelusuran lebih lanjut oleh otoritas yang berwenang;
3. Pembuat kebijakan, baik Pemerintah atau DPR harus segera melakukan reformasi regulasi terkait pengendalian konflik kepentingan dan rangkap jabatan dengan cara melakukan evaluasi dan implementasi atas banyaknya regulasi yang saling tumpang tindih yang membuka celah praktik tersebut masih terjadi. Hal ini dilakukan guna menutup ruang multitafsir terhadap regulasi yang menyebabkan ketidakpastian hukum, Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah melakukan revisi terhadap UU Kepolisian yang diketahui masih membuka celah praktik rangkap jabatan;
4. Fenomena rangkap jabatan pejabat publik di komunitas hobi atau organisasi lain juga harus diantisipasi dan perlu menjadi objek pengawasan untuk menilai potensi konflik kepentingan pula. Setiap pejabat publik yang diketahui atau terbukti memanfaatkan fasilitas jabatan yang ada padanya, harus ditindak.
5. Perlu adanya perbaikan mekanisme *Talent Pool* untuk menentukan Komisararis BUMN yang dilakukan dengan lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel.
6. Pada tataran pengelolaan konflik kepentingan, mekanisme *revolving door* atau masa tunggu bagi para pensiunan maupun mantan pejabat publik untuk dapat kembali bekerja atau beraktivitas secara profesional di sektor penyelenggaraan negara, perlu diterapkan. Lama masa tunggu tersebut dapat merujuk pada masa tunggu mantan napi kasus korupsi yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah dalam Pilkada, yaitu 5 (lima) tahun.