



Penelitian

Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara: **Kegagalan Pemerintah Mengelola Konflik Kepentingan**



Penelitian

**Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas
Badan Usaha Milik Negara: Kegagalan Pemerintah
Mengelola Konflik Kepentingan**



Indonesian Corruption Watch
2023



Penelitian

**Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas
Badan Usaha Milik Negara: Kegagalan Pemerintah
Mengelola Konflik Kepentingan**

Penulis:
Kurnia Ramdhana
Seira Tamara
Yassar Aulia

Penelaah:
Adnan Topan Husodo

Oktober 2023

Oktober 2023

Daftar Isi

Daftar Isi	1
Pendahuluan	2
Metode Penelitian	4
Tinjauan Umum Konflik Kepentingan	5
Larangan Rangkap Jabatan dan Konflik Kepentingan	13
a. Implikasi Praktik Rangkap Jabatan	15
b. Rangkap Jabatan dalam Pusaran Konflik Kepentingan	19
c. Disharmonisasi Aturan dan Minimnya Penerapan Sanksi	21
Pemetaan Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN	23
Kelemahan Regulasi Pengangkatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN	30
Kesimpulan	37
Rekomendasi	39

Pendahuluan

Konsiderans Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU 19/2003) telah meletakkan pondasi utama pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Aturan ini menyebutkan, dalam rangka mengoptimalkan peran BUMN, tata kepengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional. Peran komisaris dan dewan pengawas terbilang krusial sebagai upaya mencapai tujuan pembentukan suatu BUMN. Dua jabatan tersebut, baik untuk jenis perusahaan perseroan maupun perusahaan umum, menjadi organ pengawas kerja direksi dalam menyusun suatu kebijakan dan menjalankan tata kelola kepengurusan BUMN. Sehingga, komposisi BUMN secara formil dianggap ideal, karena turut didukung dengan fungsi *check and balance* antara komisaris/dewan pengawas dan direksi. Selain itu, komisaris dan dewan pengawas juga diberikan kewenangan oleh UU 19/2003 untuk memberikan nasihat kepada direksi sehubungan dengan tata kelola perusahaan.

Kewajiban BUMN bertindak profesional juga tertuang dalam Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor: Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik pada BUMN. Regulasi internal perusahaan pelat merah ini menyebutkan lima prinsip *Good Corporate Governance (GCG)* yang harus dijadikan pedoman bagi pengelolaan BUMN, diantaranya, transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran. Pengaturan GCG ini dimaksudkan agar pengelolaan BUMN tetap berpijak pada nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Sayangnya, mandat dari peraturan perundang-undangan itu kerap diabaikan. Hal tersebut tampak jelas dalam proses penunjukan seseorang menjadi komisaris dan dewan pengawas BUMN. Rentetan masalah seperti profesionalisme, loyalitas ganda, dan potensi konflik kepentingan selalu mencuat seiring dengan perombakan jabatan instrumen pengawas BUMN itu.

Temuan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) pada awal Agustus tahun 2020 lalu membuka “kotak pandora” pengelolaan BUMN. Bagaimana tidak, rentang waktu 2016-2019 setidaknya terdapat 397 komisaris BUMN dan 167 komisaris anak BUMN terindikasi rangkap jabatan.¹ Belum lagi dengan persepsi masyarakat yang meyakini bahwa jabatan komisaris atau dewan pengawas sebagian besar diperuntukkan bagi loyalis pejabat pemerintah. Asumsi ini diperkuat dengan minimnya transparansi dan tiadanya indikator yang jelas dalam pemilihan komisaris atau dewan pengawas.

Secara logis, praktek rangkap jabatan yang menjadi tradisi di BUMN dan disengaja dilakukan oleh pengambil keputusan, baik Menteri BUMN maupun otoritas pemerintah dapat mengancam penerapan prinsip GCG di BUMN. Lahirnya konflik kepentingan, sulitnya bersikap profesional dalam menjalankan fungsi pengawasan, minimnya kapasitas dalam melaksanakan fungsi pengawasan, dan berbagai masalah lain yang memperburuk GCG BUMN tidak dapat dihindarkan. Karena kondisi pengawasan yang demikian, akibatnya, BUMN juga

rentan terhadap masalah korupsi. Mengacu pada masalah di atas, maraknya praktek rangkap jabatan di BUMN dapat dipandang sebagai buruknya pengelolaan GCG karena menimbulkan potensi konflik kepentingan. Meskipun terdapat beberapa regulasi yang telah mengatur larangan praktek jabatan dan sanksinya, seperti misalnya UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, namun belum ada standar pengaturan yang tegas dan jelas di sektor-sektor publik lainnya, khususnya di BUMN. Oleh karena itu, penting untuk dilakukan penelitian sebagai upaya mengidentifikasi berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah mengatur larangan rangkap jabatan sebagai mekanisme pengelolaan konflik kepentingan. Selanjutnya, penelitian dimaksudkan untuk menganalisis berbagai kelemahan substansial pengaturan larangan rangkap jabatan dan pengelolaan konflik kepentingan serta menawarkan rekomendasi untuk memperkuat pengaturan rangkap jabatan dan pengelolaan konflik kepentingan di BUMN.

1 Tsarina Maharani dan Diamanty Meiliana, Kompas, “Ombudsman: 2016 hingga 2019, ada 397 Komisaris BUMN Rangkap Jabatan,” 04 Agustus 2020, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/04/15583601/ombudsman-2016-hingga-2019-ada-397-komisaris-bumn-rangkap-jabatan>.



Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Di mana menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian model ini berbasis studi kepustakaan.² Untuk memperkuat analisis, tim peneliti menggunakan data sekunder yang didapatkan dari sumber langsung, yaitu, kanal website resmi BUMN. Selain itu, tim peneliti juga mendapatkan data sekunder yang diperoleh dari artikel dan kanal-kanal pemberitaan daring. Penelitian ini dikerjakan dalam rentang waktu November tahun 2022 sampai Oktober 2023. Adapun, basis argumentasi yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki irisan dengan isu aparatur sipil negara, tata kelola pemerintahan, dan BUMN.

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007, hlm 13.

Tinjauan Umum Konflik Kepentingan

Pada hakikatnya, konflik kepentingan merupakan situasi yang terjadi pada semua tingkatan pemerintahan, mulai dari tingkat lokal hingga global, baik di lingkup publik maupun privat.³ Pemahaman global terkait dampak dari konflik kepentingan dapat dikatakan telah mencapai titik konsensus, di mana dipahami bahwa hingga taraf tertentu, konflik kepentingan dapat saja mendistorsi proses pengambilan keputusan dan menghasilkan dampak yang tidak pantas sehingga merusak berfungsinya institusi publik maupun pasar.⁴ Dalam konteks pemberantasan korupsi, telah dipahami bersama bahwa konflik kepentingan yang dibiarkan begitu saja merupakan indikator, prekursor, atau bahkan konsekuensi dari korupsi itu sendiri.⁵

Secara historis, konflik kepentingan sebagai sebuah ide juga dapat dilacak akarnya dari awal peradaban itu sendiri, sebagaimana keberadaan adagium-adagium klasik seperti “*no one can serve two masters*” ataupun *nemo iudex in re sua* (tidak ada yang boleh menjadi hakim dalam kasusnya sendiri). Namun demikian, sebagai sebuah konsep, konflik kepentingan merupakan suatu hal yang sukar didefinisikan karena kompleksitas serta lapisan yang termuat dalam setiap situasi konflik kepentingan. Pada umumnya, konflik kepentingan kerap dimaknai sebagai situasi di mana kepentingan atau beberapa kepentingan yang dimiliki seseorang cenderung mengganggu pelaksanaan penilaiannya secara tepat demi kepentingan orang lain.⁶

3 Anne Peters, “Conflict of interest as a cross-cutting problem of governance,” dalam Anne Peters (eds), et.al., *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, hlm. 3.

4 Ibid.

5 Asian Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, “Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest,” *Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational*, Seminar diselenggarakan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Indonesia di Jakarta, 6–7 Agustus 2007, hlm. xiii.

6 Michael Davis, “Conflict of Interest,” dalam Ruth Chadwick (eds), *Encyclopedia of Applied Ethics*, edisi ke-2, United Kingdom: Academic Press Elsevier, 2012, hlm. 571.

Sejumlah akademisi dari berbagai latar belakang juga telah mencoba menawarkan definisi konflik kepentingan dengan tingkat keragamannya masing-masing. Terdapat definisi yang bersifat terlalu luas untuk dioperasionalkan, hingga definisi yang sangat spesifik sehingga hanya dapat diterapkan dalam konteks-konteks tertentu saja. Misalnya, terdapat definisi yang menjelaskan bahwa konflik kepentingan mengacu pada sebuah situasi atau kondisi di mana penilaian profesional seseorang mungkin dikaburkan oleh faktor eksternal yang memberikan keuntungan pribadi baik dalam bentuk materi (uang atau barang) ataupun non-materi (pengaruh, asosiasi, dst.).⁷ Untuk konteks yang spesifik di lingkup privat seperti korporasi, definisi mengenai konflik kepentingan berfokus pada pengambilan keputusan direktur, yakni objektivitas dan tingkat kepercayaan para pihak terhadap direktur untuk melaksanakan *proper exercise of judgement* ataupun memenuhi *fiduciary duty*-nya akan sangat terganggu dengan kepentingan finansial seperti kompensasi dan gaji; mengambil peluang bisnis perusahaan, dan merger, akuisisi, serta penjualan kendali perusahaan.⁸

Pada tataran global, sejumlah institusi internasional maupun regional telah berupaya untuk memberikan pengaturan atau setidaknya mendefinisikan konflik kepentingan yang lebih teknis-operasional yang diharapkan dapat dijadikan rujukan baku ke dalam dokumen-dokumen resmi atau produk hukum. Sebagai contoh, beberapa diantaranya sebagai berikut:

- *The United Nations Convention against Corruption (UNCAC)*: pada Chapter II yang fokus pada upaya-upaya preventif, terdapat sejumlah norma yang mendorong para negara anggota untuk mengadopsi, menjaga, serta memperkuat sistem yang mencegah konflik kepentingan di sektor publik dan privat;

⁷ Lihat misalnya Brenda Vose, "Conflict of Interest," dalam J.C. Barnes dan David R. Forde (eds), *The Encyclopedia of Research Methods in Criminology and Criminal Justice*, United Kingdom: John Wiley & Sons, 2021, hlm. 232.

⁸ Emiliano Di Carlo, "Board of Directors and the Limits of the Conflict of Interest Definition within Codes of Ethics," *Frontiers in Management Research*, Vol. 1, No. 4, 2017, hlm. 110.

- The United Nations General Assembly – International Code of Conduct for Public Officials:⁹ prinsip pertama dan utama yang diadopsi menegaskan bahwa jabatan publik sebagaimana didefinisikan oleh hukum nasional, merupakan posisi yang dipercayakan, sehingga tersirat kewajiban untuk bertindak demi kepentingan umum. Lebih lanjut pada salah satu pasal di bawah bab “Conflict of Interest and Disqualification,” dinormakan bahwa pejabat publik tidak boleh menggunakan wewenang resmi untuk kepentingan pribadi atau finansial yang tidak patut demi keuntungan pribadi atau keluarga. Mereka tidak boleh terlibat dalam transaksi apapun, memperoleh posisi atau fungsi apapun, atau memiliki kepentingan finansial, komersial, atau kepentingan lain yang sebanding dan tidak sesuai dengan jabatan, fungsi, dan tugas mereka, atau pelaksanaan tugas mereka;
- The G20 High-Level Principles on the Prevention of Conflict of Interests:¹⁰ melalui The G20 Anti Corruption Working Group, diadopsi sejumlah prinsip-prinsip bagi negara anggota untuk diejawantahkan ke dalam standar yang spesifik, koheren, dan operasional melalui hukum atau kebijakan domestik. Adapun terdapat dua kategori konflik kepentingan:
 1. Financial conflicts of interest: konflik kepentingan yang melibatkan kepentingan keuangan. Pejabat publik, anggota keluarga, atau rekan dekatnya dapat memperoleh keuntungan finansial atau menghindari kerugian finansial.
 2. Non-financial conflict of interest: konflik kepentingan di mana kepentingan kapasitas pribadi yang bersaing bersifat non-finansial. Kepentingan tersebut dapat muncul terkait hubungan pribadi, afiliasi atau ikatan lain yang dapat mengganggu pengambilan keputusan yang objektif dari pejabat tersebut.

9 Lihat “Annex” dari The United Nations General Assembly resolution 51/59, 12 Desember 1996, paragraf 1. Diakses dari <https://www.cambridge.org/core/journals/international-legal-materials/article/abs/united-nations-general-assembly-resolution-5159-on-action-against-corruption/540789329B92E4EC92225E3A2A18F110>. Lihat juga The United Nations, “Actions against corruption: resolution / adopted by the General Assembly,” 1997, diakses dari <https://digitallibrary.un.org/record/231078?ln=en>.

10 World Bank, the Organisation for Economic Cooperation and Development, dan the United Nations Office on Drugs and Crime, “Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector,” 2020, diakses dari <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>, hlm. 7–8.

- The Organisation for Economic Co-operation and Development Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service:¹¹ konflik kepentingan dimaknai sebagai sebuah konflik antara tugas publik dan kepentingan pribadi pejabat publik, di mana pejabat publik memiliki kepentingan pribadi yang dapat secara tidak patut mempengaruhi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab resminya.

Di Indonesia, aturan terkait pencegahan serta pengelolaan konflik kepentingan juga tersebar di sejumlah peraturan perundang-undangan, meski belum sepenuhnya selaras dengan standar-standar global yang ada. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) mengatur secara rinci mengenai konflik kepentingan. Pasal 1 angka 14 pada regulasi itu menjelaskan bahwa konflik kepentingan adalah kondisi pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya. Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa konflik kepentingan bukan merupakan perbuatan, melainkan suatu kondisi yang sedang atau akan dialami oleh seorang pejabat pemerintahan.

Untuk mengartikan frasa “Pejabat Pemerintahan,” dapat merujuk pada Pasal 1 angka 3 UU 30/2014. Di sana disebutkan bahwa Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Oleh sebab itu, maka setiap kementerian, termasuk yang mengurus BUMN, berdasarkan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara termasuk diantaranya dan harus tunduk pada ketentuan UU 30/2014.

Unsur subjektivitas yang dikhawatirkan mempengaruhi pejabat pemerintahan sebelum pengambilan keputusan atau tindakan turut diuraikan dalam Pasal 43 ayat (1) UU 30/2014. Diantaranya, adanya kepentingan pribadi dan/atau bisnis, hubungan dengan kerabat dan keluarga, hubungan dengan wakil pihak

11 Lihat Organisation for Economic Co-operation and Development, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Paris: OECD Publications Service, 2003.

yang terlibat, hubungan dengan pihak yang bekerja dan mendapat gaji dari pihak yang terlibat, hubungan dengan pihak yang memberikan rekomendasi terhadap pihak yang terlibat, dan hubungan dengan pihak-pihak lain yang dilarang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam regulasi itu juga disebutkan bahwa pejabat yang berpotensi memiliki konflik kepentingan dilarang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sebagaimana disebutkan Pasal 42 ayat (1) UU 30/2014.

Pada dasarnya, konflik kepentingan bukan merupakan suatu perbuatan, melainkan sebuah situasi. Maka, langkah yang bisa diambil bukan sekadar pemidanaan, akan tetapi aturan khusus untuk meminimalisirnya. Salah satu yang dapat diambil pejabat pemerintahan, jika dirinya mengetahui ada potensi konflik kepentingan saat ingin melakukan tindakan atau mengeluarkan keputusan adalah melalui mekanisme deklarasi. Hal itu tertuang dalam Pasal 43 ayat (2) UU 30/2014 dengan bunyi sebagai berikut, “dalam hal terdapat konflik kepentingan, maka Pejabat Pemerintahan wajib memberitahukan kepada atasannya.” Secara tidak langsung, mekanisme deklarasi ini dapat dipandang sebagai alasan pembenar. Sepanjang pada saat proses pembahasan dan pengambilan keputusan, pejabat terkait tidak lagi dilibatkan.

Sekalipun tidak disebut secara spesifik dengan terminologi “Konflik Kepentingan,” melainkan “Benturan Kepentingan,” UU 19/2003 juga turut mengaturnya. Dalam sebaran pasal, regulasi yang menyangkut BUMN ini meletakkan aspek benturan kepentingan pada larangan rangkap jabatan bagi direksi, komisaris, dan dewan pengawas. Organ BUMN tersebut secara spesifik dilarang rangkap jabatan pada perusahaan-perusahaan yang memiliki benturan kepentingan dengan dirinya (Pasal 25 huruf a juncto Pasal 33 ayat (1) juncto Pasal 62 huruf a UU 19/2003). Penjabaran mengenai benturan kepentingan juga ditemukan dalam penjelasan makna prinsip “kemandirian” yang disebut Pasal 5 ayat (3) UU 19/2003. Aspek kemandirian diterjemahkan sebagai keadaan di mana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Untuk keperluan penelitian ini, Indonesia Corruption Watch (ICW) tidak mengadopsi pemaknaan konflik kepentingan sebagai suatu persetujuan kepentingan antara dua atau lebih aktor eksternal terhadap suatu hal (conflicting interests).¹² Tim peneliti cenderung mengambil definisi dari konflik kepentingan yang menekankan pada situasi atau kondisi di mana seorang individu atau sebuah institusi yang mengemban fungsi-fungsi publik menjadi berpotensi untuk terganggu imparialitas atau profesionalitasnya karena terdapat benturan dengan tujuan personal atau privat dari aktor bersangkutan (konflik intrapersonal).

Uraian mengenai konflik kepentingan juga dapat ditemukan dalam Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara yang dibuat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).¹³ Dokumen itu menjelaskan mengenai konflik kepentingan, seperti bentuk-bentuk dan sumber penyebab situasi tersebut. Dari 13 bentuk konflik kepentingan, 5 diantaranya sebagai berikut: penerimaan gratifikasi, rangkap jabatan, memberikan akses khusus kepada pihak tertentu, penyalahgunaan jabatan, dan penggunaan aset jabatan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Sedangkan sumber penyebab konflik kepentingan, panduan tersebut mengkategorikan menjadi 6 bagian. Diantaranya: kekuasaan dan kewenangan penyelenggara negara, perangkapan jabatan, hubungan afiliasi, gratifikasi, kelemahan sistem organisasi, dan kepentingan pribadi.

Pandangan mengenai kaitan erat konflik kepentingan dengan tindak pidana korupsi sempat disampaikan oleh Komisioner KPK, Alexander Marwata. Dalam pandangannya, Alex menyebut bahwa situasi konflik kepentingan amat rentan terjerembab pada praktik korupsi.¹⁴ Kesimpulan yang ditarik tersebut bukan tanpa dasar. Sebab, situasi konflik kepentingan menyebabkan seorang pejabat berpandangan subjektif saat ingin mengambil tindakan atau keputusan. Hal tersebut jika ditambah dengan perbuatan melawan hukum disertai adanya upaya memperkaya diri atau orang lain, maka eskalasi lanjutannya masuk pada kategori tindak pidana korupsi.

12 Untuk pembahasan mengenai konflik kepentingan yang dimaknai sebagai ketidaksesuaian tujuan dari dua aktor atau lebih, lihat Robert Axelrod, "Conflict of interest: an axiomatic approach," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 11, No. 1, 1967.

13 Lihat Komisi Pemberantasan Korupsi, *Konflik Kepentingan: Panduan Penanganan Konflik Kepentingan Bagi Penyelenggara Negara*, Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2009.

14 Universitas Gadjah Mada, "Konflik Kepentingan Menyebabkan Korupsi," 10 Maret 2017, diakses dari <https://www.ugm.ac.id/id/berita/13456-konflik-kepentingan-menyebabkan-korupsi>.

Pengaturan dan pengelolaan konflik kepentingan juga telah dilakukan di sejumlah negara. Salah satu wujud pengendalian situasi konflik kepentingan yang marak dilakukan adalah menerapkan cooling-off period atau masa tenang.¹⁵ Ketentuan ini kemudian dibagi lagi menjadi post-public employment dan pre-public employment. Masa tenang tersebut diterapkan

pada masa transisi saat mantan pejabat publik telah menyelesaikan masa jabatannya dan beralih untuk mencari pekerjaan baru di luar sektor publik, pun sebaliknya saat seorang mantan pekerja dari sektor swasta yang akan masuk ke dalam sektor publik. Dalam konteks post-public employment, penerapan masa tenang dilakukan untuk mencegah terjadinya pemberian keuntungan yang tidak adil pada perusahaan baru mereka, atau bagi diri mereka sendiri. Contohnya, pejabat publik yang memilih perusahaan tertentu dalam mengambil keputusan atau membuat kebijakan dengan harapan agar mereka dapat dipekerjakan setelah meninggalkan karir di sektor publik. Sedangkan, dalam hal pre-public employment, penunjukan individu di sektor publik yang sebelumnya memegang posisi penting di sektor swasta dapat meningkatkan kemungkinan bias preferensi terhadap mantan pemberi kerja, klien, dan peserta industri dalam perumusan kebijakan, keputusan pengadaan dan penegakan peraturan.

Contoh negara yang menerapkan masa tenang ini adalah Jerman.¹⁶ Undang-undang Kepegawaian Jerman menetapkan cooling-off period bagi pegawai negeri sipil setelah mereka berhenti dari pelayanan publik atau telah mencapai usia pensiun. Post-public employment di Jerman dilarang jika ada kekhawatiran bahwa pekerjaan barunya akan mengganggu kepentingan terkait layanan tertentu di jabatan publik. Bagi members of the Government dan Parliamentary State Secretaries, Pemerintah Federal dapat melarang baik seluruhnya atau sebagian, mengambil pekerjaan atau hal menguntungkan lainnya selama 18 bulan pertama setelah berhenti menjabat, jika terdapat kekhawatiran bahwa pekerjaan tersebut akan mengganggu kepentingan publik. Keputusan pelarangan diambil berdasarkan rekomendasi dari badan penasehat yang terdiri dari tiga anggota.

15 World Bank, et.al., Preventing and Managing Conflict of Interest in Public Sector: Good Practices Guide, 2020, diakses dari <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>, hlm. 28.

16 Ibid.

Pengaturan masa tenang ini, dapat dipahami sebagai bagian dari upaya mitigasi serius yang dilakukan terhadap potensi konflik kepentingan. Kekhawatiran akan imparsialitas dan perilaku tidak profesional justru melampaui pandangan bahwa hal itu hanya dapat terjadi ketika seseorang memegang dua jabatan atau lebih, tapi juga terhadap perpindahan sektor seseorang dari sektor publik ke swasta maupun sebaliknya. Sehingga muncul regulasi berupa *post-public employment* dan *pre-public employment*.



Larangan Rangkap Jabatan dan Konflik Kepentingan

Praktik rangkap jabatan kian dipandang sebagai hal lumrah dalam penyelenggaraan pemerintah kekinian. Secara sederhana, rangkap jabatan dimaknai sebagai kondisi seseorang di mana ia menempati lebih dari satu jabatan pada waktu yang bersamaan, baik bidang yang sama maupun berbeda. Mengutip pernyataan *Lord Acton* “*power tends to corrupt. Absolute power corrupts absolutely,*” maka setiap kekuasaan yang diperoleh, apalagi lebih dari satu jabatan sebagaimana rangkap jabatan, berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Keresahan mengenai fenomena ini sebenarnya sempat disinggung oleh Joko Widodo, kala itu berstatus sebagai Presiden terpilih. Beberapa bulan sebelum dilantik sebagai Presiden, ia menyampaikan

perhatiannya pada rangkap jabatan dalam lingkup politik, yakni, Menteri dan pengurus struktural partai politik. Pada intinya, Joko Widodo menolak praktik rangkap jabatan.¹⁷

Namun, selang waktu berjalan, komitmen politik itu tak kunjung tampak realisasinya. Hingga saat ini rangkap jabatan masih terjadi, bukan hanya dalam konteks politik, namun juga termasuk di kalangan BUMN. Temuan ORI tahun 2020 lalu selaras dengan pengamatan ICW yang melihat rangkap jabatan komisaris dan dewan pengawas BUMN dengan rentang waktu terkini, yaitu, September tahun 2023. Mayoritas komisaris dan dewan pengawas BUMN justru diisi oleh para birokrat yang berasal dari lintas kementerian dan instansi negara. Bahkan, terdapat sejumlah komisaris dan dewan pengawas BUMN yang merangkap sebagai pengawas di perusahaan swasta. Alih-alih dicegah, Kementerian BUMN melalui Staf Khusus Menteri BUMN, Arya Sinulingga, justru membenarkan para birokrat menjadi komisaris dan dewan pengawas. Alasannya berpijak pada dua hal, yakni, tidak ada regulasi yang dilanggar dan pandangan bahwa BUMN milik negara maka aparatur sipil negara, dari segi kompetensi dan pengetahuan, menjadi pihak yang paling tepat mendudukinya.¹⁸ Cara pandang seperti itu jelas keliru, tak berdasar, dan mudah dipatahkan.

17 Fabian Januarius Kuwado, Kompas, "Jokowi Tegaskan Menterinya Tak Boleh Rangkap Jabatan," 26 Agustus 2014, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2014/08/26/13123511/Jokowi.Tegaskan.Menterinya.Tak.Boleh.Rangkap.Jabatan>.

18 Insi Nantika Jelita, Media Indonesia, "Stafus Erick Thohir Klaim ASN Rangkap Jabatan Komisaris BUMN tak Salah Aturan," 03 Maret 2023, diakses dari <https://mediaindonesia.com/ekonomi/562676/stafus-erick-thohir-klaim-asn-rangkap-jabatan-komisaris-bumn-tak-salahi-aturan>.



a. Implikasi Rangkap Jabatan

Rangkap jabatan pada dasarnya membawa implikasi buruk pada setiap instansi, khususnya BUMN. Pertama, rangkap jabatan bertentangan dengan hukum positif di Indonesia. Pasal 17 huruf a Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU 25/2009) secara spesifik menyebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana

yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah. Tentu definisi “pelaksana” yang dimaksud dalam UU 25/2009 termasuk juga pada birokrat yang saat ini marak menjabat sebagai komisaris dan dewan pengawas BUMN. Kedua, rangkap jabatan dipandang melanggar etika sebagaimana dituangkan dalam TAP MPR Nomor VI Tahun 2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Pada

bagian Etika Politik dan Pemerintahan disampaikan bahwa tujuan penegakan etika untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, dan menjunjung tinggi kepentingan publik. Dalam kaitan dengan rangkap jabatan, di mana situasi itu menimbulkan potensi konflik kepentingan serta menyoal keterbatasan dalam melakukan pelayanan publik, harus dipandang sebagai perbuatan yang melanggar etika.

Ketiga, rangkap jabatan berpotensi menghasilkan situasi diskriminatif antar birokrat, khususnya dalam kaitan dengan pendapatan ganda. Sebab, birokrat yang menempati posisi sebagai komisaris dan dewan pengawas BUMN mendapatkan dua penghasilan secara berkala, baik dari perusahaan pelat merah tersebut dan instansi negara tempat ia berasal. Remunerasi yang tinggi bagi jabatan direksi BUMN yang memiliki fungsi-fungsi esensial dalam hal pengawasan juga dapat menimbulkan konflik kepentingan dikarenakan individu bersangkutan akan cenderung memiliki motif untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya ketimbang secara imparial

dan objektif melakukan tugas-tugas pengawasan.¹⁹

Keempat, rangkap jabatan berpotensi menyebabkan terganggunya profesionalitas. Sebab, rangkap jabatan menimbulkan tuntutan mengenai loyalitas terhadap masing-masing lembaga tempat orang yang bersangkutan bernaung. Bilamana dua institusi tersebut memiliki tujuan yang berbanding terbalik, seperti BUMN sebagai entitas yang cenderung berorientasi mencari keuntungan, dengan kementerian atau lembaga negara yang berfungsi sentral untuk memberikan pelayanan publik, maka bertindak demi kepentingan entitas yang satu dapat berpengaruh terhadap entitas lainnya. Utamanya saat keduanya memiliki irisan pekerjaan. Situasi ini bertentangan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang tercantum dalam konsiderans UU 30/2014. Lebih lanjut, rangkap jabatan juga tidak sejalan dengan agenda reformasi birokrasi yang dimaksudkan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan meningkatkan profesionalisme aparatur negara.

19 Lukas Handschin, "Conflict of interest related to management and board payments – profit-based remuneration systems make things worse," dalam Anne Peters (eds), et.al., Op.Cit., hlm. 288.

Kelima, rangkap jabatan juga menimbulkan persaingan yang tidak sehat antara regulator yaitu Kementerian BUMN, dengan peserta bisnis. Sebagai contoh, seorang pejabat Kementerian BUMN menduduki posisi sebagai komisaris atau dewan pengawas di BUMN. Potensi yang dapat terjadi, pejabat Kementerian BUMN itu akan membuat kebijakan yang berpotensi hanya menguntungkan entitas bisnis BUMN yang ia pimpin, baik sebagai komisaris atau dewan pengawas. Selain itu, komisaris atau dewan pengawas yang rangkap jabatan dengan perusahaan swasta, terlebih dalam satu bidang, berpotensi konflik kepentingan dalam melakukan suatu tindakan atau mengeluarkan sebuah keputusan. Bila melihat praktik di negara lain seperti Amerika Serikat dan Italia, rangkap jabatan juga dianggap berpotensi menghilangkan adanya persaingan usaha yang berdampak pada indikasi monopoli sebuah perusahaan. Oleh karenanya rangkap jabatan di dua negara ini dilarang. Di Amerika Serikat, pengaturan ini tertuang dalam Clayton Act sedangkan di Italia diatur dalam UU No. 201, 6 Desember 2011.²⁰ Pada ketentuan di Amerika Serikat, diatur bahwa bahwa seseorang tidak

dapat menjabat pada saat yang sama sebagai direktur maupun pejabat pada dua perusahaan (selain bank, asosiasi perbankan, dan perusahaan perwalian). Salah satu kondisi penerapan ketentuan tersebut disebutkan jika bisnis keduanya saling bersaing dan melalui kesepakatan yang dilakukan diantara mereka dapat menghapuskan persaingan sehingga dapat menyebabkan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan anti monopoli. Pada UU di Italia, ketentuan larangan rangkap jabatan ini menjelaskan bahwa pemimpin kantor manajemen, pengawasan, dan kontrol, serta para pejabat senior perusahaan yang beroperasi di bidang kredit, asuransi dan keuangan, dilarang mengambil atau menjalankan posisi yang sama pada perusahaan atau kelompok perusahaan pesaing.²¹

Keenam, rangkap jabatan mengganggu penerapan prinsip GCG. Setidaknya ada tiga nilai dari GCG yang dilanggar dengan tetap dibiarkannya rangkap jabatan, diantaranya, pertanggungjawaban, keterbukaan, dan kemandirian. Pertanggungjawaban yang dimaksud terkait dengan kepatuhan dalam melakukan suatu tindakan dengan

20 Lihat Dhaniswara K. Harjono, *Aspek Hukum Rangkap Jabatan pada Korporasi di Indonesia*, Jakarta: UKI Press, 2022, hlm. 48.

21 *Ibid.*, hlm. 49–50.

berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lalu, aspek keterbukaan menyangkut tindakan seseorang saat menduduki lebih dari satu jabatan dan berpotensi menyembunyikan informasi demi keuntungan salah satu jabatan yang diemban. Sedangkan kemandirian memiliki titik tekan pada potensi konflik kepentingan, sehingga dalam pengambilan keputusan akan dipengaruhi dengan faktor eksternal, salah satunya jabatan di instansi pejabat yang melakukan rangkap jabatan.²² Ketujuh, rangkap jabatan berpotensi meruntuhkan tingkat kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan BUMN itu sendiri. Kritik menyangkut rangkap jabatan komisaris dan dewan pengawas BUMN ini sudah sering dilayangkan oleh berbagai elemen, mulai dari organisasi masyarakat sipil,²³ lembaga negara seperti Ombudsman, bahkan aparat penegak hukum.²⁴ Sayangnya, kritik itu tak dijawab dengan perbaikan regulasi yang mumpuni dari pemerintah.

Pada bagian lain, rangkap jabatan juga dipandang dapat menyebabkan diskekuasaan dan malkekuasaan. Dalam artian, diskekuasaan dimaknai sebagai kondisi memegang dan menjalankan lebih dari satu jabatan, maka tidak menutup kemungkinan pemangku jabatan tersebut tidak akan maksimal dalam menjalankan salah satu jabatan yang dimilikinya, sehingga memicu terjadinya kelalaian. Sedangkan malkekuasaan artinya ketika beberapa jabatan yang dimilikinya mempunyai hubungan yang rentan, maka jabatan tersebut dapat disalahgunakan demi mencapai tujuan atau kepentingan tertentu.²⁵ Dalam konteks persoalan lain yang tidak kalah penting, salah satu bentuk konkret di mana konflik kepentingan dapat termanifestasikan adalah melalui rangkap jabatan. Sejumlah konsekuensi yang muncul dari merangkapnya jabatan seseorang, secara spesifik pada posisi yang memiliki dimensi privat seperti BUMN ialah lemahnya penegakan *corporate governance*, minimnya profitability, dan rendahnya kualitas pekerjaan dikarenakan adanya tuntutan yang eksekutif terhadap waktu serta tenaga bagi individu yang merangkap jabatan.²⁶

22 Ibid., hlm. 59–61.

23 CNN Indonesia, “Daftar 39 Pejabat Kemenkeu Rangkap Jabatan, ada Wamenkeu hingga Irjen,” 06 Maret 2023, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230306124524-532-921449/daftar-39-pejabat-kemenkeu-rangkap-jabatan-ada-wamenkeu-hingga-irjen>.

24 Haris Fadhil, detikNews, “Ketua KPK Sindir Komisaris BUMN yang Rangkap Jabatan,” 09 Mei 2019, diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4542203/ketua-kpk-sindir-komisaris-bumn-yang-rangkap-jabatan>.

25 Dhaniswara K. Harjono, Op.Cit., hlm. 19.

26 Eliezer M. Fich dan Anil Shivdasani, “Are Busy Boards Effective Monitors?,” *The Journal of Finance*, Vol. 61, No. 2, 2006, hlm. 689.



b. Rangkap Jabatan dan Pusat Konflik Kepentingan

Meski dengan sendirinya bukan merupakan suatu tindak pidana atau bahkan perilaku korup, konflik kepentingan dalam bentuk rangkap jabatan menghadirkan kerentanan-kerentanan tersendiri apabila tidak diregulasi secara ketat. Misalnya, kekhawatiran mengenai integritas pengambilan keputusan atau proteksi kepentingan dari publik serta pemegang saham untuk konteks privat. Ini dapat berujung pada distorsi fungsi *rule of law*, pasar, hingga alokasi sumber daya publik yang mungkin saja tidak legitim,

mengedepankan *fairness* dan imparsialitas.²⁷ Umumnya aturan konflik kepentingan diberlakukan untuk mencapai sejumlah tujuan kebijakan yang berkaitan dengan korupsi dan tata kelola yang baik. Hal ini dapat mencakup:²⁸

1. meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi;
2. memastikan bahwa fungsi-fungsi publik yang dijalankan tunduk pada pengawasan masyarakat; dan
3. memungkinkan publik untuk menilai kinerja pejabat publik dengan lebih baik dalam kaitannya dengan kepentingan lain personal atau finansial mereka.

Agar bisa efektif, aturan mengenai konflik kepentingan sepatutnya mengakomodir larangan rangkap jabatan atau semua bentuk kegiatan yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan tugas publik. Dengan juga menyesuaikan peran yang dilakukan oleh pejabat publik, sejumlah contoh larangannya mencakup larangan:²⁹

1. memegang jabatan lain di cabang pemerintahan yang berbeda;
2. memiliki pekerjaan di sektor swasta (termasuk pekerjaan konsultasi);
3. kepemilikan saham pada suatu badan hukum swasta atau badan hukum yang dimiliki sebagian oleh negara atau entitas lain yang berbisnis dengan pemerintah;
4. menerima jenis pekerjaan tertentu dalam jangka waktu tertentu setelah berhenti menjabat.

27 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Op.Cit., hlm. 22.

28 Christoph Demmke dan Thomas Henßl, "Managing Conflict of Interests – Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions," *EIPASCOPE* 2007/3, hlm. 35.

29 Quentin Reed, "Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them," *U4 Issue* 2008:6, diakses dari <https://www.cmi.no/publications/file/3160-sitting-on-the-fence.pdf> hlm 10



c. Disharmonisasi Aturan dan Minimnya Penerapan Sanksi

Ada sejumlah penyebab yang disinyalir menjadi pemantik bagi pemerintah untuk melanggengkan praktik rangkap jabatan. Pertama, permasalahan rangkap jabatan disebabkan disharmonisasi hukum. Mengacu pada UU 25/2009 dan UU 19/2003, ketentuan mengenai larangan rangkap jabatan sudah tegas disebutkan, baik terhadap aparatur sipil negara maupun komisaris dan dewan pengawas BUMN. Misalnya, Pasal 17 huruf a UU 25/2009 secara tegas telah melarang praktik itu dilakukan. Kemudian, Pasal 33 ayat (2) juncto Pasal 62 huruf b UU 19/2003 melarang setiap komisaris

dan dewan pengawas melakukan rangkap jabatan sebagaimana mandat peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan rangkap jabatan pengawas BUMN dengan perusahaan swasta juga sudah tegas dilarang melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Pasal 26 aturan tersebut mengatakan larangan terhadap rangkap jabatan di dua perusahaan dalam waktu bersamaan dengan bidang usaha yang sama.

Undang-undang di atas justru diabaikan oleh Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-10/MBU/10/2020 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Dalam Bab V peraturan internal BUMN tersebut justru membenarkan praktik rangkap jabatan dengan alasan pembenar berupa kehadiran paling sedikit 75% selama satu tahun. Jelas aturan internal BUMN ini melanggar prinsip asas hukum yang menyebutkan "*Lex Superior Derogat Legi Inferiori*" atau dapat diartikan jika terdapat pertentangan hukum antara peraturan yang derajat hirarkinya lebih rendah, maka harus mengacu pada aturan hukum di atasnya. Selain itu, ketidakharmonisan peraturan ini juga dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap asas kepastian hukum yang termuat dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik melalui Pasal 10 ayat (1) huruf a UU 30/2014.

Kedua, penerapan sanksi yang terbilang minim, bahkan tidak pernah terdengar dijatuhkan kepada para pelanggar. Padahal, Pasal 54 ayat (7) UU 25/2009 menyebutkan jika terdapat unsur pelaksana yang melakukan rangkap jabatan maka

dikenai sanksi berupa pembebasan dari jabatan. Sehingga, wajar saja jika kemudian praktik rangkap jabatan semakin marak karena selama ini tidak diberikan ganjaran hukuman sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sanksi semacam ini penting dijalankan agar kemudian terdapat pemberian efek jera bagi pelaku rangkap jabatan.



Pemetaan Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN

Peran komisaris dan dewan pengawas untuk memastikan berjalannya GCG di BUMN amat krusial. Dibekali dengan kewenangan berupa pengawasan dan pemberian nasihat, dua instrumen pengawas di perusahaan pelat merah diharapkan dapat menyokong tata kelola BUMN. Namun, sayangnya, proses formil penunjukan seseorang menjadi komisaris dan dewan pengawas BUMN menuai permasalahan, khususnya mengenai fenomena rangkap jabatan, baik di institusi publik maupun privat. Oleh karena itu, sejak November tahun 2022 hingga September tahun 2023 ICW memetakan komisaris dan dewan pengawas BUMN yang diindikasikan melakukan rangkap jabatan.

Data yang diperoleh dari situs Kementerian BUMN per 5 September tahun 2023, setidaknya terdapat 12 sektor BUMN, dengan jumlah sebanyak 41 perusahaan.³⁰ Adapun, sektor yang dimaksud sebagai berikut:

30 Situs resmi Kementerian Badan Usaha Milik Negara, diakses dari <https://bumn.go.id/portofolio/bumn>.

1. Jasa Pariwisata Pendukung
2. Telekomunikasi dan Media
3. Energi, Minyak, dan Gas
4. Kesehatan
5. Manufaktur
6. Pangan dan Pupuk
7. Perkebunan dan Kehutanan
8. Mineral dan Batubara
9. Asuransi dan Dana Pensiun
10. Jasa Keuangan
11. Infrastruktur
12. Logistik
- 13.

Lebih rinci lagi, dari 41 perusahaan, 34 diketahui berbentuk perseroan, sedangkan 7 sisanya menggunakan badan hukum perusahaan umum (perum). Untuk perseroan sendiri, jumlah komisarisnya 228 orang, sedangkan perum diawasi oleh dewan pengawas sebanyak 35 orang. Sehingga total pemetaan yang ICW lakukan sebanyak 263 komisaris dan dewan pengawas BUMN. Untuk selengkapnya bisa dilihat melalui diagram berikut:

Pemetaan Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN

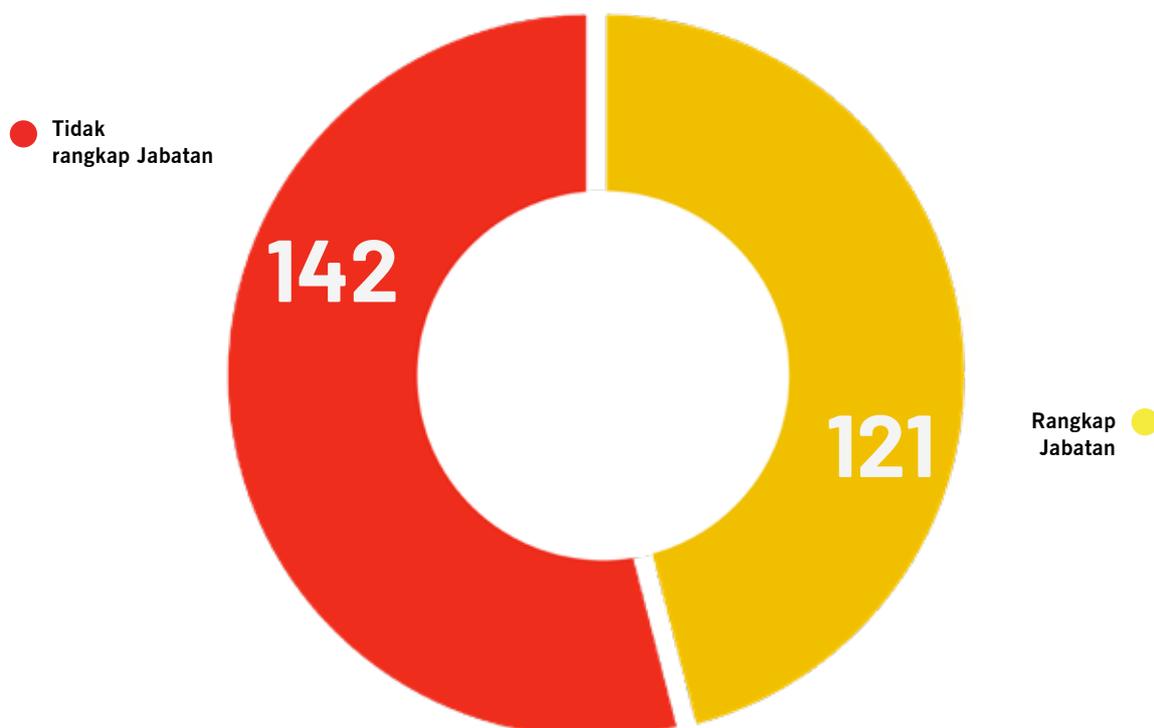
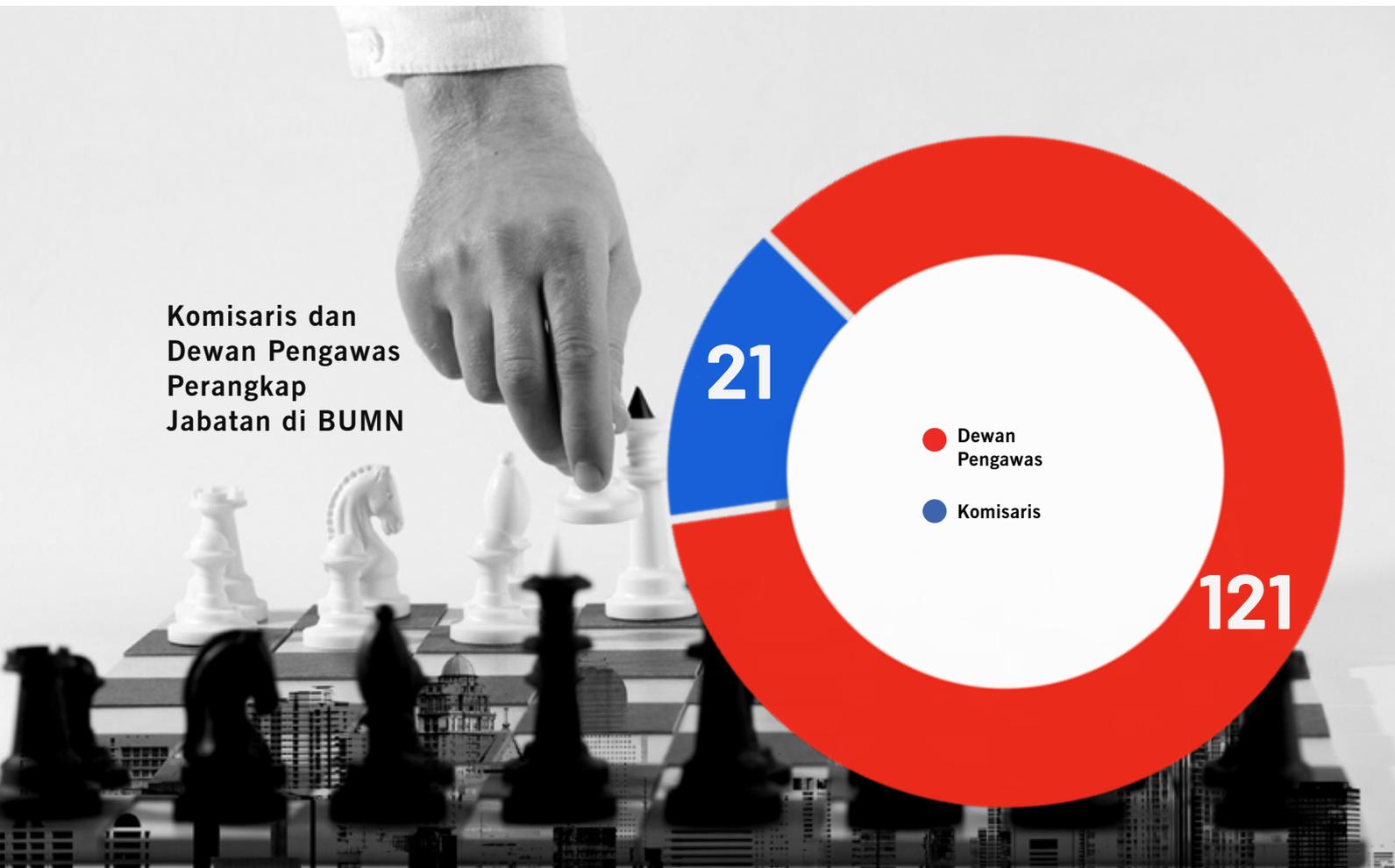


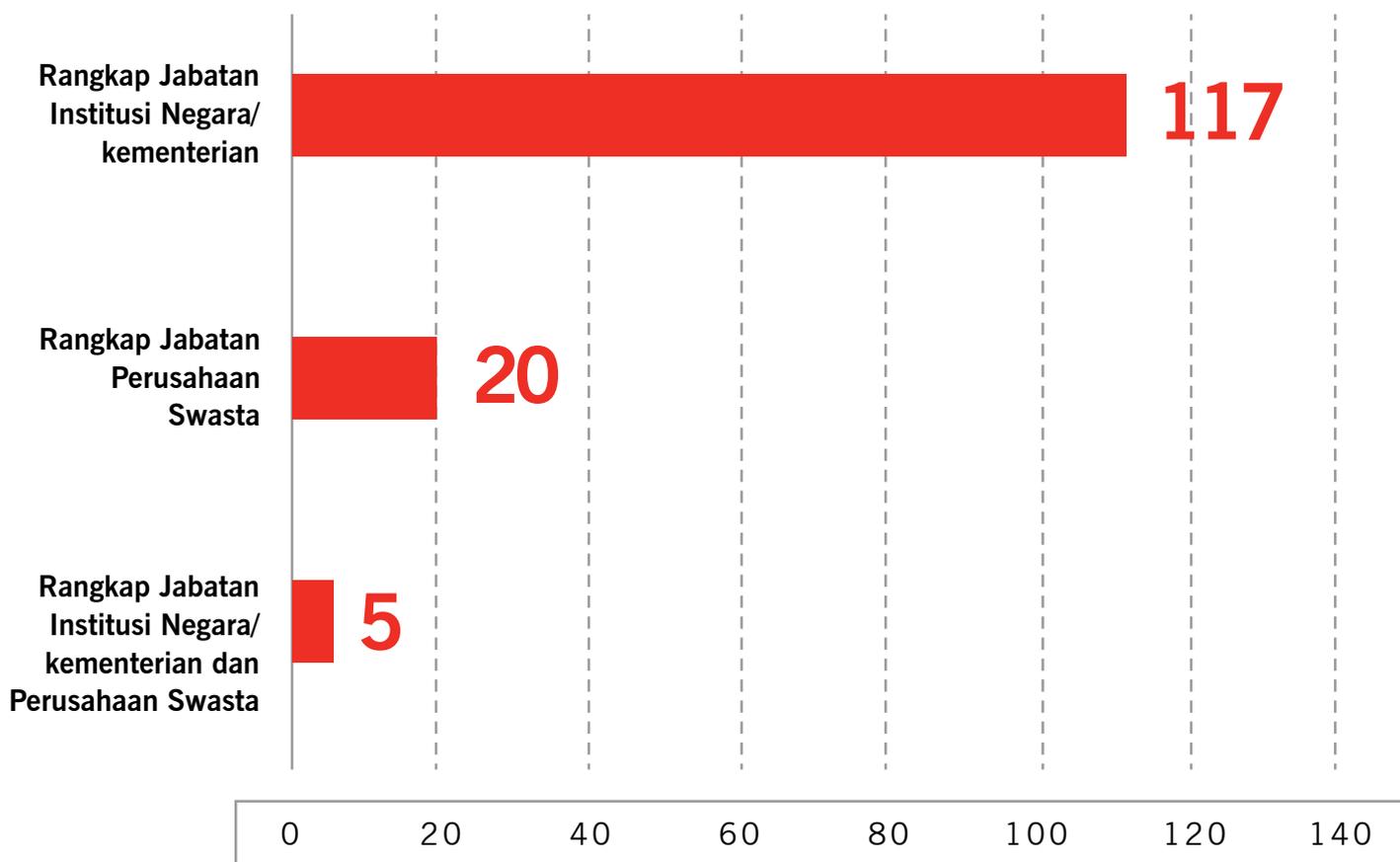
Diagram di atas menunjukkan betapa maraknya praktik rangkap jabatan di lingkungan BUMN. Secara persentase, 53,9% instrumen pengawas BUMN diindikasikan rangkap jabatan. Data tersebut menggambarkan bahwa asal instansi negara yang membiarkan rangkap jabatan tidak patuh terhadap UU 25/2009 dan Kementerian BUMN juga mengabaikan UU 19/2003.



Untuk jabatan komisaris BUMN sendiri, sebanyak 53% disinyalir melakukan rangkap jabatan. Sedangkan dewan pengawas lebih banyak lagi, yakni, 60%. Rangkap jabatan yang dimaknai oleh ICW ini terdiri dari tiga bagian, yakni:

1. Komisaris/dewan pengawas BUMN merangkap di kementerian atau institusi negara;
2. Komisaris/dewan pengawas BUMN merangkap di perusahaan swasta;
3. Komisaris/dewan pengawas BUMN merangkap di kementerian atau institusi negara dan di perusahaan swasta.

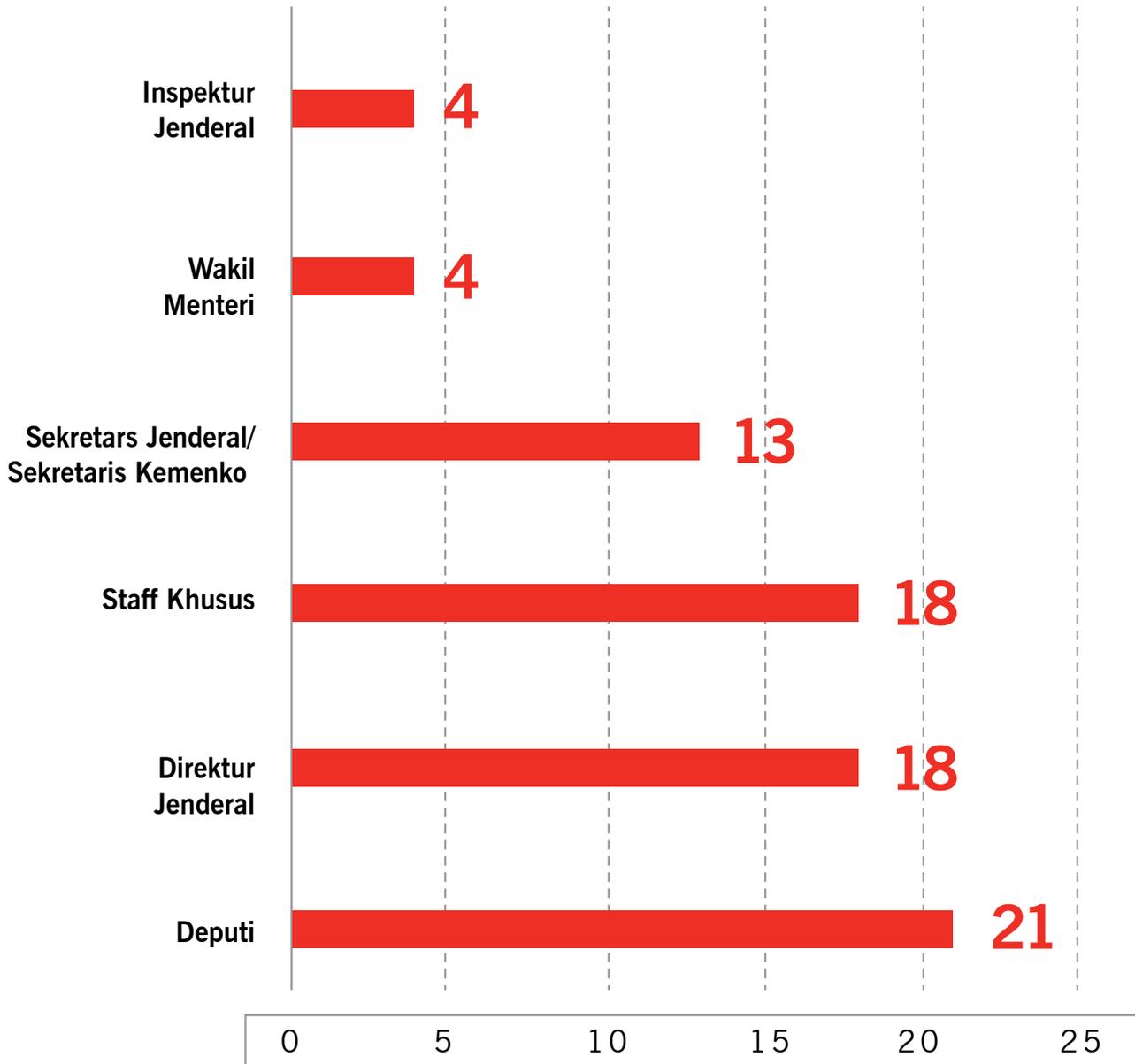
Jenis Rangkap Jabatan Komisaris dan Pengawas BUMN



Terkait dengan rangkap jabatan perusahaan swasta, hal ini yang dijelaskan pada bagian sebelumnya dilarang oleh UU 5/1999, apalagi jika bidang usahanya terbilang sama. Sayangnya, pelanggaran akan aturan tersebut diabaikan oleh Kementerian BUMN. Selain itu, 5 orang pejabat yang diindikasikan merangkap lebih dari satu jabatan juga tak ditindak.

Pemantauan yang dilakukan oleh ICW turut merinci, jabatan-jabatan publik yang terbilang banyak melakukan rangkap jabatan di BUMN, diantaranya:

Jabatan Pejabat Publik yang Rangkap Jabatan Sebagai Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN



Jabatan-jabatan yang diemban oleh pejabat rangkap ini terbilang strategis dan sudah barang tentu akan sulit jika mesti dibagi, baik tenaga maupun pikiran, dengan tugas di BUMN. Fungsi administrasi seperti Sekretaris Jenderal Kementerian atau pengambil kebijakan strategis pada jabatan Direktur Jenderal atau Deputi selanjutnya tetap menitikberatkan pekerjaan

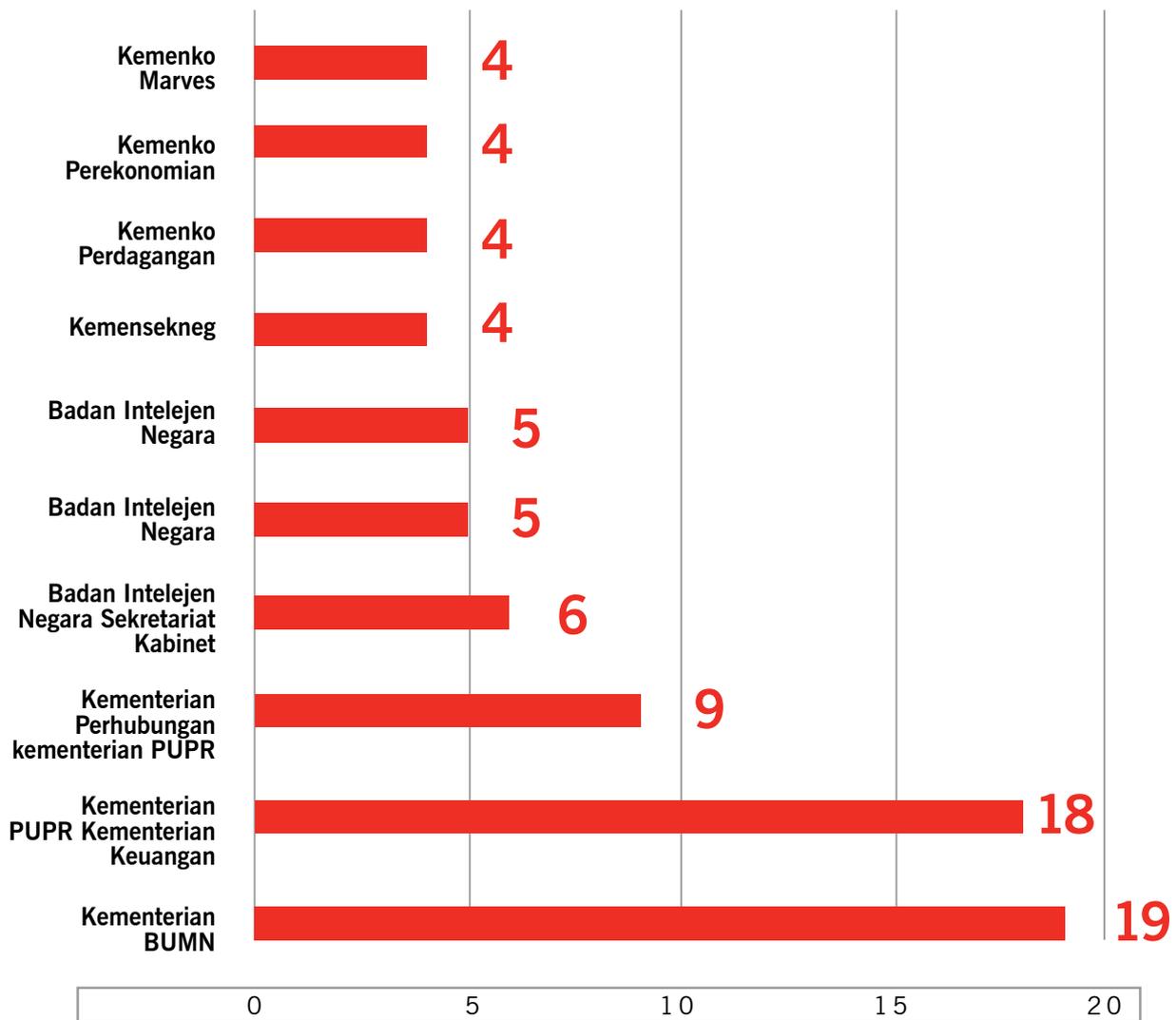
pada institusinya. Fakta menarik yang ditemukan dalam pemantauan ini ialah diangkatnya 4 orang Wakil Menteri sebagai komisaris BUMN, diantaranya:

1. Rosan P Roeslani (Wakil Menteri BUMN) sebagai komisaris PT Pertamina;
2. Suahasil Nazara (Wakil Menteri Keuangan) sebagai komisaris PT PLN;
3. Muhammad Herindra (Wakil Menteri Pertahanan) sebagai komisaris PT Len Industri;
4. Kartika Wirjoatmodjo (Wakil Menteri BUMN) sebagai komisaris PT BRI.

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 80/PUU-XVII/2019, Wakil Menteri dilarang rangkap jabatan pada perusahaan negara atau swasta. Alasannya, posisi Wakil Menteri, karena sama dengan Menteri yang diangkat oleh Presiden, maka harus juga tunduk pada Pasal 23 huruf b UU 39/2008. Di mana aturan itu melarang melakukan rangkap jabatan. Alasan MK pun rasional dan dapat diterima, yakni, agar Wakil Menteri fokus pada beban kerja yang memerlukan penanganan secara khusus di kementeriannya sebagai alasan perlunya diangkat Wakil Menteri di kementerian tertentu.

Pemetaan ini turut melihat asal instansi dari pejabat yang melakukan rangkap jabatan di BUMN, baik sebagai komisaris maupun dewan pengawas.

Rangkap Jabatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN Berdasarkan Asal Instansi



Dari grafik di atas, terlihat bahwa pejabat Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan paling banyak rangkap jabatan di perusahaan pelat merah. Bahkan, jika ditelisik lebih jauh, hampir seluruh pejabat di Kementerian BUMN yang terdiri dari Wakil Menteri, Pejabat Tinggi Madya, Staf Ahli, Staf Khusus, dan Pejabat Tinggi Pratama mendapatkan jabatan sebagai komisaris atau dewan pengawas, baik di BUMN maupun anak perusahaannya. Berdasarkan penelusuran ICW, dari total 34 pejabat struktural di Kementerian BUMN, 33 orang diantaranya melakukan rangkap jabatan sebagai komisaris dan dewan pengawas BUMN.



Kelemahan Regulasi Pengangkatan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, berdasarkan sejumlah undang-undang terkait, baik pelayanan publik, BUMN, maupun aparatur sipil negara, praktik rangkap jabatan tidak dapat dibenarkan. Hanya saja, untuk mengetahui lebih detail, penelitian ini juga turut mengurai aturan internal BUMN yang mengatur mengenai pengangkatan komisaris dan dewan pengawas BUMN. Hal ini merujuk pada Pasal 30 UU 19/2003 yang menyebutkan bahwa persyaratan dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian komisaris diatur.

Rezim aturan mengenai pengangkatan dan pemberhentian komisaris dan dewan pengawas BUMN kerap berganti. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengurai tiga aturan, yakni, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara

Nomor PER-19/MBU/10/2014, Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/02/2015, dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara. Tiga aturan ini terbit dan diundangkan oleh Menteri BUMN yang berbeda, mulai dari Dahlan Iskan, Rini Soemarno, hingga Erick Thohir.

Isu	Peraturan Menteri BUMN No PER-19/MBU/10/2014	Peraturan Menteri BUMN No PER-02/MBU/02/2015	Peraturan Menteri BUMN No PER-10/MBU/10/2020	Keterangan
Sumber Bakal Calon	-	Sumber bakal calon Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN berasal dari: 3) Pejabat Struktural dan Pejabat Fungsional Pemerintah	Sumber bakal calon dewan komisaris/dewan Pengawas BUMN berasal dari: 3) Pejabat Struktural dan Pejabat Fungsional Pemerintah	Peraturan Menteri BUMN tahun 2015 menjadi awal mula dimasukkannya pejabat pemerintahan sebagai salah satu kandidat bakal calon Dewan Komisaris/ dewan Pengawas BUMN

Isu	Peraturan Menteri BUMN No PER-19/MBU/10/2014	Peraturan Menteri BUMN No PER-02/MBU/02/2015	Peraturan Menteri BUMN No PER-10/MBU/10/2020	Keterangan
Penilaian	-	<p>(9) Terhadap BUMN tertentu yang ditetapkan oleh Menteri, calon komisaris Utama/Anggota dewan komisaris wajib mengikuti uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh lembaga profesional yang ditunjuk oleh Menteri untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon Direksi.</p> <p>11) Khusus untuk Bank BUMN, bakal calon yang akan diajukan dalam RUPS, dinilai oleh Tim yang dibentuk oleh Menteri dengan melibatkan Ketua Komite dewan komisaris yang melakukan fungsi Nominasi. Apabila Ketua Komite</p>	<p>(9) DIHAPUS</p> <p>(11) DIHAPUS</p> <p>(12) DIHAPUS</p>	<p>Peraturan Menteri BUMN tahun 2020 menghapus mekanisme <i>check and balance</i> dalam proses penilaian calon anggota Dewan Komisaris/ Dewan Pengawas sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri BUMN tahun 2015.</p>

		<p>Dewan Komisaris sebagaimana dimaksud berhalangan, maka dapat digantikan oleh anggota Komite dari unsur komisaris Independen yang melakukan fungsi Nominasi.</p> <p>12) Khusus untuk BUMN terbuka selain Bank, bakal calon yang akan diajukan dalam RUPS, dinilai oleh Tim yang dibentuk oleh Menteri dengan melibatkan komisaris Utama atau Ketua Komite Dewan komisaris yang melakukan fungsi Nominasi.</p>		
--	--	---	--	--

Isu	Peraturan Menteri BUMN No PER-19/MBU/10/2014	Peraturan Menteri BUMN No PER-02/MBU/02/2015	Peraturan Menteri BUMN No PER-10/MBU/10/2020	Keterangan
Rangkap Jabatan	-	-	<p>1) Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas dapat merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris pada perusahaan selain BUMN, dengan ketentuan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>2) Bagi Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas yang merangkap jabatan sebagai Dewan komisaris pada perusahaan selain BUMN sebagaimana dimaksud pada angka 1, wajib memenuhi persentase kehadiran dalam rapat Dewan komisaris/Dewan Pengawas BUMN selama satu tahun paling sedikit 75% kehadiran sebagai persyaratan untuk memperoleh tantiem/ insentif kinerja bagi yang bersangkutan</p>	Peraturan Menteri BUMN tahun 2020 secara spesifik memasukkan bab mengenai Rangkap Jabatan. Di mana aturan tersebut memperbolehkan anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas melakukan rangkap jabatan pada perusahaan selain BUMN.

Berdasarkan uraian tulisan pada bagian sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah masih mengabaikan situasi konflik kepentingan. Hal itu dibuktikan dengan maraknya praktik rangkap jabatan anggota komisaris dan dewan pengawas di BUMN. Ini akan berdampak buruk, khususnya bagi pengelolaan BUMN yang pada dasarnya menuntut profesionalisme dan dedikasi para pekerjanya, tak terkecuali instrumen pengawas. Bukan hanya itu, instansi negara tempat asal komisaris dan dewan pengawas juga mengabaikan sejumlah peraturan perundang-undangan.

Permasalahan pengangkatan komisaris dan dewan pengawas yang seringkali tidak transparan berdampak pada lemahnya pengawasan di BUMN. Dalam catatan ICW, dari tahun 2016-2021 setidaknya terdapat 119 perkara yang di perusahaan pelat merah itu. Jumlah kerugian negaranya pun terbilang besar, mencapai Rp 49,7 triliun. Sedangkan jumlah tersangka dari lingkungan BUMN sebanyak 210 orang dengan latar belakang kepegawaian sebagai berikut: 83 orang pimpinan menengah, 76 orang pegawai, dan 51 orang pada level direktur.³¹ Meskipun banyak faktor yang melatarbelakanginya, namun pengawasan oleh jajaran komisaris dan dewan pengawas mestinya bisa meminimalisir praktek korupsi di BUMN.

Pertentangan hukum antar peraturan perundang-undangan juga tampak dalam masalah rangkap jabatan komisaris dan dewan pengawas BUMN. Secara ringkas, aturan yang melarang sudah tegas, seperti Pasal 17 huruf a UU 25/2009, Pasal 33 ayat (2) juncto Pasal 62 huruf b UU 19/2003, dan Pasal 26 UU 5/1999. Meski tidak diatur eksplisit, namun konsideran UU 30/2014 sudah mengamanatkan agar aparatur sipil negara mengedepankan profesionalisme yang sudah barang tentu akan terganggu jika melakukan praktik rangkap jabatan di BUMN. Perintah undang-undang yang semestinya ditaati oleh setiap orang justru dikesampingkan oleh Kementerian BUMN dengan memperbolehkan rangkap jabatan, terutama bagi Pejabat Struktural dan Pejabat Fungsional Pemerintah.

Larangan untuk melakukan rangkap jabatan juga dipandang dapat mengganggu persaingan usaha antar entitas perusahaan. Sebagai contoh,

31 Indonesia Corruption Watch, "Tren Penindakan Kasus Korupsi Badan Usaha Milik Negara 2016-2021" 2022, diakses dari <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Korupsi%20BUMN%202016-2021a.pdf>.

Amerika Serikat dan Italia menaruh perhatian besar akan permasalahan ini dan menuangkannya dalam hukum positif. Muara permasalahan rangkap jabatan ini berada pada konseptualisasi konflik kepentingan. Berbagai organisasi/forum internasional sudah mendetailkan mengenai hal tersebut, misalnya, *United Convention Against Corruption*, *United Nations General Assembly*, *G20*, dan *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Oleh sebab itu, konteks konflik kepentingan sebagaimana ada dan tertuang dalam UU 30/2014 belum cukup mengakomodir perluasan makna yang dikenal dalam aturan yang telah diterapkan di berbagai organisasi internasional.

Analisis yang dilakukan oleh ICW berkaitan dengan rangkap jabatan diketahui menimbulkan problematika. Pertama, rangkap jabatan melanggar peraturan perundang-undangan. Kedua, praktik tersebut bersinggungan dengan permasalahan etika. Ketiga, rangkap jabatan menimbulkan situasi diskriminatif antar aparat sipil negara. Keempat, hal tersebut dapat mengganggu profesionalisme pegawai yang diketahui melakukan rangkap jabatan. Kelima, rangkap jabatan yang dilakukan komisaris dan dewan pengawas BUMN, utamanya jika menduduki struktural di perusahaan swasta, dapat mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat. Keenam, pembiaran akan praktik rangkap jabatan juga bertolak belakang dengan prinsip *Good Corporate Governance*.

Alasan pembenar sebagaimana kerap disampaikan pejabat di Kementerian BUMN dengan basis argumentasi legal berupa Peraturan Menteri tidak cukup untuk menjawab setumpuk persoalan dalam rangkap jabatan. Berdasarkan pemetaan yang dilakukan oleh ICW, dari total jumlah komisaris dan dewan pengawas, 53% diantaranya diketahui merangkap jabatan, baik di institusi negara maupun perusahaan swasta. Rata-rata jabatan yang diemban pengawas BUMN itu terbilang cukup krusial, misalnya, Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, dan Direktur Jenderal pada institusi negara. Tim peneliti juga menemukan persinggungan bidang yang hampir serupa pada BUMN dan perusahaan, di mana terdapat komisaris rangkap. Pertentangan hukum berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi juga mencuat saat diketahui terdapat 4 orang Wakil Menteri menjabat sebagai komisaris BUMN.



Kesimpulan

Berdasarkan uraian tulisan pada bagian sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah masih mengabaikan situasi konflik kepentingan. Hal itu dibuktikan dengan maraknya praktik rangkap jabatan anggota komisaris dan dewan pengawas di BUMN. Ini akan berdampak buruk, khususnya bagi pengelolaan BUMN yang pada dasarnya menuntut profesionalisme dan dedikasi para pekerjanya, tak terkecuali instrumen pengawas. Bukan hanya itu, instansi negara tempat asal komisaris dan dewan pengawas juga mengabaikan sejumlah peraturan perundang-undangan.

Permasalahan pengangkatan komisaris dan dewan pengawas yang seringkali tidak transparan berdampak pada lemahnya pengawasan di BUMN. Dalam catatan ICW, dari tahun 2016-2021 setidaknya terdapat 119 perkara yang di perusahaan pelat merah itu. Jumlah kerugian negaranya pun terbilang besar, mencapai Rp 49,7 triliun. Sedangkan jumlah tersangka dari lingkungan BUMN sebanyak 210 orang dengan latar belakang kepegawaian sebagai berikut: 83 orang pimpinan menengah, 76 orang pegawai, dan 51 orang pada level direktur.³² Meskipun banyak faktor yang melatarbelakanginya, namun pengawasan oleh jajaran komisaris dan dewan pengawas mestinya bisa meminimalisir praktek korupsi di BUMN.

32 Indonesia Corruption Watch, "Tren Penindakan Kasus Korupsi Badan Usaha Milik Negara 2016-2021" 2022, diakses dari <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Tren%20Korupsi%20BUMN%202016-2021a.pdf>.

Pertentangan hukum antar peraturan perundang-undangan juga tampak dalam masalah rangkap jabatan komisaris dan dewan pengawas BUMN. Secara ringkas, aturan yang melarang sudah tegas, seperti Pasal 17 huruf a UU 25/2009, Pasal 33 ayat (2) juncto Pasal 62 huruf b UU 19/2003, dan Pasal 26 UU 5/1999. Meski tidak diatur eksplisit, namun konsideran UU 30/2014 sudah mengamanatkan agar aparatur sipil negara mengedepankan profesionalisme yang sudah barang tentu akan terganggu jika melakukan praktik rangkap jabatan di BUMN. Perintah undang-undang yang semestinya ditaati oleh setiap orang justru dikesampingkan oleh Kementerian BUMN dengan memperbolehkan rangkap jabatan, terutama bagi Pejabat Struktural dan Pejabat Fungsional Pemerintah.

Larangan untuk melakukan rangkap jabatan juga dipandang dapat mengganggu persaingan usaha antar entitas perusahaan. Sebagai contoh, Amerika Serikat dan Italia menaruh perhatian besar akan permasalahan ini dan menuangkannya dalam hukum positif. Muara permasalahan rangkap jabatan ini berada pada konseptualisasi konflik kepentingan. Berbagai organisasi/forum internasional sudah mendetailkan mengenai hal tersebut, misalnya, *United Convention Against Corruption*, *United Nations General Assembly*, *G20*, dan *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Oleh sebab itu, konteks konflik kepentingan sebagaimana ada dan tertuang dalam UU 30/2014 belum cukup mengakomodir perluasan makna yang dikenal dalam aturan yang telah diterapkan di berbagai organisasi internasional.

Rekomendasi

Rangkap jabatan sebagai tindakan yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan mesti ditata ulang. Pembiaran terhadap praktik ini akan merugikan setiap instansi, termasuk BUMN. Minimnya fungsi kontrol di internal perusahaan pelat merah itu akan berimbas buruk pada aspek tata kelola perusahaan. Fenomena bongkar pasang struktur komisaris dan dewan pengawas BUMN menggambarkan adanya permasalahan yang harus segera diatasi. Oleh sebab itu, tim peneliti merekomendasikan sejumlah perbaikan untuk pengelolaan BUMN mendatang, khususnya pada aspek pengangkatan komisaris dan dewan pengawas.

Pertama, kompleksitas dan tersebarnya aturan mengenai rangkap jabatan, baik dalam UU 25/2009

maupun UU 19/2003, mesti diharmonisasi dengan menerbitkan Peraturan Presiden. Aturan itu nantinya menjadi acuan tunggal jika mengulas mengenai praktik rangkap jabatan. Melalui aturan ini prinsip-prinsip mengenai profesionalisme dan pengelolaan konflik kepentingan yang tersebar dalam banyak aturan serta kerap kali multitafsir dapat dipertegas. Salah satunya dengan pemberhentian sementara pejabat rangkap yang berasal dari instansi negara. Dengan diaturnya hal ini maka permasalahan seperti perolehan pendapatan ganda dapat diatasi, sehingga konflik kepentingan pun bisa diminimalisir.

Kedua, Menteri BUMN diharapkan dapat menata ulang mekanisme pengangkatan komisaris dan dewan pengawas. Sentralisasi keputusan

yang terbatas pada jabatan Menteri atau Wakil Menteri harus diubah. Pemberdayaan lembaga profesional yang kemudian didukung dengan tim teknis kementerian menjadi pilihan terbaik untuk dijadikan dasar bagi Menteri atau Wakil Menteri BUMN mengangkat maupun memberhentikan komisaris dan dewan pengawas di hadapan Rapat Umum Pemegang Saham. Selain itu, kepatuhan terhadap UU yang melarang rangkap jabatan dengan persyaratan ketat harus dituangkan di dalam Peraturan Menteri BUMN. Secara umum, aturan internal BUMN harus mengakomodir nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat

Ketiga, Menteri BUMN harus mengambil tindakan tegas dengan memberhentikan Wakil Menteri yang masih menjabat sebagai komisaris BUMN. Sebab, praktik itu bertentangan dengan putusan MK Nomor 80/PUU-XVII/2019. Selain itu, tindakan tegas juga butuh diterapkan kepada komisaris atau dewan pengawas yang merangkap jabatan di perusahaan swasta, di mana bidang usahanya memiliki irisan secara langsung karena secara nyata menimbulkan situasi konflik kepentingan. Kondisi ini

dapat menciptakan iklim usaha yang tidak sehat. Selain itu, peran DPR, khususnya Komisi VI, sebagai mitra kerja Kementerian BUMN penting untuk mengawasi secara berkala penerapan GCG di BUMN, khususnya dalam hal pengangkatan komisaris dan dewan pengawas.



Indonesian Corruption Watch
2023