

BAB III

OBJEK PENELITIAN

A. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)

Istilah ‘asas’ dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, atau AAUPB, menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan sebagai ‘asas hukum’, yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma⁴⁷ adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan tentang tingkah laku dalam hubungan hukum dalam pembentukannya, sekaligus penerapannya, didasarkan pada asas-asas hukum yang diberlakukan. Perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan sangat diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, lebihlebih di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurszorg*.⁴⁷

Kata ‘umum’ berarti sesuatu yang bersifat menyeluruh dan mencakup halhal yang bersifat mendasar dan diterima sebagai prinsip oleh masyarakat secara umum. Kata ‘pemerintahan’ disebut juga sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang

⁴⁷ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*, Refika Aditama, Bandung, 2012 hlm. 124.

melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 Angka 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Jika kita mendasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara di atas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu:⁴⁸

1. Fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) Kalau fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet.
2. Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*) Fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit menyejahterakan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang.

Mengenai hal ini, Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *fries ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya, meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Selanjutnya, Philipus M. Hadjon juga menambahkan bahwa di Belanda untuk keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diukur dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), meskipun untuk keputusan bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tak tertulis yang

⁴⁸ Cekli Setya Pratiwi, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, LeIP, Jakarta, 2016, hlm. 47

dirumuskan sebagai “*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*” (ABBB). Namun dalam perkembangannya baik di Indonesia maupun di Belanda, baik UU maupun AAUPB keduanya harus menjadi pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan fungsinya dan melakukan perbuatan-perbuatan dan atau mengeluarkan keputusan- keputusan. Sebab sah tidaknya sebuah keputusan pemerintahan apabila memenuhi keduanya yaitu selaras dengan UU dan AAUPB. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam ketentuan Pasal 52 Ayat (2) UU 30 Tahun 2014 tentang syarat sahnya keputusan pemerintahan, dinyatakan bahwa “Keputusan TUN dapat dinyatakan sah, apabila dibuat sesuai dengan peraturan perundangundangan dan berdasarkan AAUPB”. Sedangkan kata “Baik” memiliki makna bahwa prinsip-prinsip yang berlaku umum tersebut didasarkan pada hal-hal yang baik atau patut atau layak untuk dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai syarat dalam pembentukan pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*).⁴⁹

Menurut Koentjoro Purbopranoto SF. Marbun, Macam-macam AAUPB antara lain:

1. Asas kepastian hukum (*Principle of Legal Security*);
2. Asas keseimbangan (*Principle of Proportionality*);
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*Principle of Equality*);
4. Asas bertindak cermat (*Principle of Carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of Motivation*);

⁴⁹ *Ibid*

6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*Principle of non Misuse of Competence*);
7. Asas permainan yang layak (*Principle of Fair Play*);
8. Asas keadilan dan kewajaran (*Principle of Reasonable or Prohibit on of Arbitrariness*);
9. Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar (*Principle of Meeting Raised Expectation*);
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*Principle of Undoing The Consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*Principle of Protecting The Personal May of Life*);
12. Asas kebijaksanaan (*Sapientia*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*Principle of Public Service*).

Dari uraian AAUPB tersebut, penulis berpendapat bahwa penerapan atau praktik rangkap jabatan memungkinkan untuk tidak selaras atau bertentangan dengan asas tidak mencampuradukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pertama, asas tidak mencampuradukkan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas. Beberapa undang-undang telah mengatur mengenai larangan rangkap jabatan karena berpotensi terjadinya konflik kepentingan, dengan potensi timbulnya konflik kepentingan terhadap kewenangan

dalam dua entitas berbeda tersebut maka mempertahankan asas ini akan sulit dilaksanakan bagi pejabat yang memiliki dua kewenangan publik dan privat tersebut, sehingga atas dasar pertimbangan tersebut rangkap jabatan mempersulit penyelenggara pemerintah untuk menerapkan asas tidak mencampurkan kewenangan dalam AAUPB.

Kedua, asas penyelenggaraan kepentingan umum. Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Dengan adanya praktik rangkap jabatan apalagi kewenangan ini diberikan kepada pejabat yang bertanggungjawab terhadap entitas publik maka penyelenggaraan kepentingan umum berpotensi tidak dapat dijalankan secara maksimal, kurang profesional, dan dapat menimbulkan konflik kepentingan.

Rangkap jabatan memaksa seorang pejabat untuk mengurus dan bertanggungjawab atas dua wewenang yang berbeda yang artinya ada waktu yang dipangkas dari penyelenggaraan kepentingan umum, sehingga dua kewenangan tersebut dapat memecah konsentrasi dan profesionalisme dalam penyelenggaraan kepentingan umum dan pelayanan publik. Oleh karena itu, praktik rangkap jabatan menurut penulis akan bertentangan dengan penerapan asas penyelenggaraan kepentingan umum dalam AAUPB.

B. Peraturan Mengenai Jabatan Publik dan Penyelenggara Negara

Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa, Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik. Adapun Badan Publik Negara adalah Lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/ atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.⁵⁰

Sedangkan, pada Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, bahwa Penyelenggara Negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵¹

Penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa, mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur sebagaimana tercantum dalam UUD 1945.

⁵⁰ Lihat Pasal 1 Undang Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

⁵¹ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme.

Pasal 2 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara, bahwa penyelenggara negara meliputi :

1. Pejabat Negara pada Lembaga tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 4 Setiap Penyelenggara Negara berhak untuk :

1. Menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat;
3. Menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya; dan
4. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 5 Setiap Penyelenggara Negara berkewajiban untuk :

1. Menerima gaji, tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat;
3. Menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya; dan
4. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 6:

“Hak dan kewajiban Penyelenggara Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

C. Ketentuan Larangan Rangkap Jabatan Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Masalah yang terkait dengan rangkap jabatan ada dua kubu yang berlawanan. Kubu yang menolak rangkap jabatan (kontra) dan kubu yang tidak mempermasalahkan rangkap jabatan (pro). Kubu penentang rangkap jabatan mempertanyakan bahwa rangkap jabatan memiliki banyak *mudharat* daripada manfaatnya, termasuk berpotensi menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interest*), seperti adanya KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Bagi kubu yang menentang rangkap jabatan, tentunya berbagai kritik yang dilontarkan merupakan

wujud lain dari kepedulian masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik.⁵²

Pada saat yang sama, bagi kubu pro (yang menjalankan rangkap jabatan) bahkan mereka setuju jika rangkap jabatan dapat menimbulkan potensi konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang merupakan akar korupsi. Kubu pro menilai sah-sah saja adanya rangkap jabatan selama kompetensi pejabat sesuai dan mampu menangani kemungkinan *conflict of interest*.⁵³

Kewajiban pejabat publik untuk menghindari konflik kepentingan (*conflict of interest*), terutama dalam hal ini rangkap jabatan, sebenarnya merupakan bagian dari etika pemerintahan, karena rangkap jabatan jelas merupakan bagian dari benturan kepentingan dan suatu saat dapat menyebabkan penyalahgunaan kekuasaannya. Berikut Ketentuan Larangan Rangkap Jabatan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara:

1. Pasal 23 UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara bahwa,

“Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai:

- a. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang undangan;
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.”

⁵² Tri Wahyuni, *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Samarinda: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III LAN, 2017), hlm. 8.

⁵³ *Ibid*, hlm. 6-7.

2. Pasal 24 ayat (2) huruf d UU No 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, disebutkan di dalamnya bahwa:

“Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23.”⁵⁴

Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.

Undang-undang ini juga dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan membatasi jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat). Artinya, jumlah kementerian tidak dimungkinkan melebihi jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan.

⁵⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

D. Kasus-kasus Rangkap Jabatan Di Indonesia

1. Suharso Monoarfa

Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Suharso Monoarfa, diberi jabatan cukup strategis oleh Jokowi. Dia dipercaya menjadi Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas periode 2019-2024, posisi yang turut mempersiapkan megaprojek Ibu Kota Negara (IKN). Suharso sendiri terpilih secara aklamasi menjadi Ketua Umum PPP pada muktamar partai yang digelar di Makassar, Sulawesi Selatan pada Desember 2020. Sebelumnya, ia berstatus sebagai Plt Ketua Umum menggantikan M Romahurmuziy yang terjatuh masalah hukum.

2. Prabowo Subianto

Prabowo Subianto masih bisa menjabat sebagai Ketua Umum Gerindra meski telah dilantik menjadi Menteri Pertahanan RI dalam kabinet Jokowi-Maruf Amin.

Ketua DPP Partai Gerindra Ahmad Riza Patria⁵⁵ menegaskan kembali bahwa rangkap jabatan yang dilakukan oleh Prabowo juga atas seizin dari Presiden Joko Widodo. Ia berujar bahwa Jokowi tak mempermasalahkan jabatan Prabowo di Partai Gerindra. Presiden Jokowi tak melarang jajaran menteri di Kabinet Indonesia Maju periode 2019-2024 untuk merangkap jabatan sebagai ketua umum partai politik ataupun pengurus partai. Alasannya, kata Jokowi dari

⁵⁵ <https://amp.suara.com/news/2022/06/16/172137/deretan-menteri-jokowi-yang-juga-pejabat-parpol-rangkap-jabatan-jadi-sorotan>. Diakses Pada Tanggal 20 Juni 2022 Pukul 21:13 WIB.

pengalamannya memimpin kabinet lama, para menteri yang merangkap jabatan bisa membagi waktu antara bekerja di pemerintahan dan bertugas di partai politik.

3. Airlangga Hartarto

Seperti yang diketahui bahwa Airlangga Hartarto merangkap jabatan sebagai Menteri Perindustrian sekaligus Ketua Umum Partai Golkar. Airlangga mulai bergabung ke kabinet pada reshuffle Jilid II, Juli 2016 lalu. Ia menggantikan politisi Partai Hanura Saleh Husin. Namun, pada Desember 2017, ia terpilih sebagai ketua umum Partai Golkar. Airlangga menggantikan Setya Novanto yang terjerat kasus dugaan korupsi proyek e-KTP. Jokowi⁵⁶ beralasan mengizinkan Airlangga rangkap jabatan karena ia adalah sosok yang sangat mengerti mengenai dunia perindustrian. Saat ditanya apakah larangan rangkap jabatan yang semula ditegaskan Jokowi di awal pemerintahan sudah tak berlaku, Jokowi tidak menjawab dengan tegas. Dalam kasus ini, Politikus Golkar Ali Yahya mengatakan ada sejumlah aturan organisasi yang dilanggar oleh kepengurusan Ketum Airlangga Hartarto. Menurutnya, ada sejumlah aturan pada anggaran dasar dan anggaran rumah tangga (AD/ART) Golkar yang tidak dijalankan oleh Airlangga yaitu aturan pada pasal 12 ADRT Golkar. Ali Yahya menyebut pada pasal itu tidak boleh ada rangkap jabatan dalam kepengurusan di DPP Golkar, baik di pusat maupun daerah.

⁵⁶ <https://amp.kompas.com/nasional/read/2018/01/17/11135671/jokowi-izinkan-airlangga-hartarto-rangkap-jabatan-ini-alasannya>. Diakses Pada Tanggal 20 Juni 2022 Pukul 21:30 WIB.