

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pada sistem animistrasi negara khususnya di indonesia rangkap jabatan seringkali menjadi topik yang kontroversial. Hal ini disebabkan oleh adanya potensi konflik kepentingan yang dapat muncul ketika seseorang menjabat lebih dari satu posisi penting dalam pemerintahan. Praktik rangkap jabatan ini telah menjadi perhatian publik karena dapat mempengaruhi kinerja dan integritas penyelenggara negara.

Pengertian negara di dalam hukum merupakan sebuah kajian atau fenomena yang terbentuk sebagai negara, inilah bentuk suatu komunitas dari tata hukum nasional sebuah negara. Pengertian negara dari ilmu sosiologi adalah sebuah komunitas yang terbentuk dari realitas sosial hubungannya antara hukum. Negara hukum merupakan sebuah perpaduan kata yang menunjukkan sifat dan bentuk yang saling berhubungan antara hukum.

Orientasi dari negara adalah menyelenggarakan ketertiban hukum dan menjamin kepastian hukum bagi rakyatnya, berdasarkan undang-undang. Oleh karenanya, negara dan hukum merupakan dua hal yang berkaitan satu sama lain sebagai wadah pengimplementasiannya, sama seperti hubungan hukum dengan individu pemerintahan merupakan bagian dari unsur sebuah negara.¹ Istilah negara itu sendiri memiliki pengertian etimologi yang berarti negara yang diartikan sebagai suatu organisasi masyarakat di dunia, didalam negara tersebut masyarakat negara ini memiliki cita-cita untuk negaranya, hidup didalam satu wilayah tertentu dan memiliki sistem pemerintahan yang berdaulat untuk menjalankan yang dimaksud dengan organisasi itu. Unsur masyarakat, wilayah dan pemerintah merupakan syarat adanya sebuah negara yang berdaulat.

¹ Majda el-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Cet. II, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm.20.

Merumuskan ide-ide dalam sebuah negara adanya pemikiran dari filsafat, sosiologi dan politik. Dalam negara, individu ditempatkan sebagai warga negara sebagai *primus inter pares* dalam bernegara. Dalam fondasi negara hukum, dalam Bahasa Belanda disebut *Rechtstaat* yang dianut pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam menyelenggarakan negara.² Maka kekuasaan negara harus dibatasi guna melindungi dari hak tiap-tiap individu sehingga terlihat hasil yang signifikan. Pembatasan kekuasaan negara dekat akan kaitannya dengan adagium dari Lord Acton yaitu “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”, (sebuah kekuasaan rentan dapat disalahgunakan, maka kekuasaan yang tidak ada batasnya pasti disalahgunakan). Maka dengan itu lahirlah demokrasi sebagai penyeimbang antara negara dan individu agar negara/pemerintahan yang ada memiliki batasan pada kekuasaannya sehingga tidak bertindak sewenang-wenang terhadap seluruh masyarakat negara.³

Pemerintah melalui instrumen kenegaraan dan administrator, yang membentuk hukum, melaksanakan ketertiban, mengadakan perdamaian dan lainnya dalam rangka mewujudkan cita-cita warga negaranya yang beragam. Untuk mewujudkan tujuan bersama tersebut dijumpai bentuk-bentuk negara dan pemerintahan. Secara umum, suatu negara identik dengan model pemerintahan yang dijalankannya misalnya, negara penganut demokrasi menggunakan sistem pemerintahan parlementer atau presidensial, dimana Indonesia sebagai sebuah negara dalam menjalankan roda perputaran negara menganut sistem pemerintahan presidensial dimana itu di amanatkan di dalam UUD 1945.

Kelahiran Ilmu Administrasi Negara tidak terlepas dari kontribusi pemikiran Woodrow Wilson pada tahun 1887, seorang tokoh yang di kemudian hari menduduki jabatan Presiden Amerika Serikat dalam rentang waktu 1913 hingga 1921. Keprihatinannya terhadap kondisi penyelenggaraan administrasi negara di Amerika Serikat yang tengah dilanda praktik *spoil system* atau sistem perkoncoan mendorongnya untuk menuangkan gagasan pembaruan dalam sebuah artikel

² Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta : Rajawali Press, 2014), hlm.281 dan hlm. 283.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm.6.

akademik berjudul "The Study of Administration", yang dimuat dalam jurnal Political Science Quarterly. Melalui tulisan tersebut, Wilson menggarisbawahi dua aspek krusial yang harus menjadi perhatian utama, yakni urgensi penerapan prinsip efisiensi dalam manajemen pemerintahan serta keharusan untuk mengimplementasikan Merit System dengan cara memisahkan secara jelas antara kepentingan politik dan urusan pelayanan publik, sehingga roda pemerintahan dapat berputar secara efektif dan efisien demi kepentingan rakyat.⁴

Fenomena rangkap jabatan di lingkungan Administrasi Negara Indonesia kini telah berkembang menjadi problematika hukum yang cukup serius bagi bangsa ini. Masalah yang muncul tidak hanya terpusat pada memadai atau tidaknya instrumen hukum yang ada dalam menjawab persoalan rangkap jabatan, tetapi juga mencakup dimensi nilai etis, moral, dan karakter budaya dalam tata kelola pemerintahan. Kondisi ini tidak terlepas dari pengaruh nyata yang ditimbulkan oleh rangkap jabatan terhadap semangat dan dedikasi kerja para pegawai di lingkup birokrasi. Lebih jauh lagi, apabila praktik tersebut dibiarkan berlangsung, maka potensi munculnya benturan kepentingan antar jabatan akan semakin besar, yang kemudian dapat menjadi pemicu suburnya praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dalam sistem pemerintahan

Terdapat perbedaan mendasar antara konsep pejabat publik, pejabat negara, dan pejabat politik yang tidak dapat disamakan begitu saja. Ruang lingkup pejabat publik jauh lebih luas dan komprehensif dibandingkan dengan kedua kategori lainnya. Hal tersebut dikarenakan tidak semua individu yang berhasil meraih kedudukan melalui mekanisme pemilihan umum dalam ranah politik dapat secara otomatis dikategorikan sebagai 'pejabat negara'. Di sisi lain, terdapat pula pejabat negara yang pengangkatannya dilakukan tanpa melalui jalur politik seperti pemilu, salah satunya adalah pejabat yang bertugas di lembaga komisi negara. Oleh karena itu, penggunaan istilah 'Pejabat Publik' dinilai perlu diganti dengan terminologi 'Administrasi Negara' guna mengakomodasi seluruh ragam jabatan publik yang ada.

⁴ Buku *eksistensi administrasi publik*.pdf, Diterbitkan oleh badan penerbit Universitas Negeri Makassar (UNM), hlm.11

Inilah yang menjadikan istilah 'pejabat publik' lebih dikenal luas dan populer di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

Secara etimologis istilah Administrasi Negara menurut Prof. Dwight Waldo, memberikan dua pengertian :

1. *Public administration is the process of organizing and managing people and resources to fulfill governmental objectives..* (Administrasi Publik merupakan suatu mekanisme organisasi dan manajemen dari manusia dan perlengkapannya untuk mencapai tujuan dari pemerintah.)
2. *The art and science of management applied to state affairs is known as public administration.* (Administrasi Publik adalah sebuah seni ilmu manajemen untuk menyelenggarakan kepentingan Negara).⁵
3. Dari penjelasan pertama Prof. Dwight Waldo di atas penulis mengemukakan bahwa dimana pada sistem konstitusi negara Republik Indonesia di dalam pancasila demi mencapai tujuan bangsa pada sila yang ke dua dan ke empat isinya “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”.

Terdapat dua pengertian mengenai pejabat negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. UU No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan pejabat negara sebagai individu yang menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya di lingkungan lembaga eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, termasuk pihak-pihak lain yang peran serta tugasnya berhubungan langsung dengan jalannya penyelenggaraan negara sesuai ketentuan yang berlaku. Sementara itu, UU No. 43 Tahun 1999 melalui Pasal 1 ayat (4) memberikan pengertian yang lebih spesifik, yakni pejabat negara merujuk pada mereka yang menduduki posisi sebagai pimpinan maupun anggota lembaga tertinggi negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, serta pihak-pihak lain yang secara tegas ditetapkan statusnya sebagai pejabat negara melalui ketentuan undang-undang.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, praktik rangkap jabatan pada era Orde Baru paling kentara tercermin melalui pemberlakuan konsep Dwifungsi ABRI.

⁵ Dwight Waldo, terjemahan Bewa Ragawino., *Hukum Administrasi Negara* hlm 18

Melalui konsep ini, institusi militer yang kini dikenal sebagai TNI tidak hanya diberi mandat untuk menjaga pertahanan dan keamanan negara, tetapi juga diberikan ruang untuk turut serta dalam kehidupan sosial dan politik secara bersamaan. Fenomena ini mulai mengakar sejak naiknya Soeharto ke tampuk kekuasaan sebagai Presiden RI berdasarkan TAP MPRS No. XLIV/MPRS/1968, yang membuka jalan bagi keterlibatan militer secara sistematis dalam ranah politik. Pijakan hukum atas praktik tersebut selanjutnya diperkukuh dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, yang sekaligus melengkapi kerangka hukum penerapan Dwifungsi militer di Indonesia. Pada masa itu banyaknya anggota militer yang menduduki jabatan strategis didalam pemerintahan indonesia baik di legislatif, yudikatif, kabinet menteri hingga pejabat daerah.

Dikarenakan dwifungsi ABRI, jabatan-jabatan sipil telah diisi oleh anggota militer yang dipilih untuk menduduki jabatan di pemerintahan, hak aspirasi sipil masyarakat kala itu dihilangkan. penerapan rangkap jabatan ABRI menyebabkan *abuse of power* malafungsi pemerintahan menjadi pemerintahan yang semi-militer, pada fungsinya militer itu sendiri memiliki satu hal yang menjadi sebuah pedoman seorang anggota militer bahwa perintah di bawah satu komando dan perintah itu adalah mutlak. Itu yang menyebabkan pemerintahan pada era orde baru menjadi militer sentris. Didukung karenanya keadaan politik pada masa itu diduduki oleh presiden yang menjabat memiliki latar belakang militer. Hasilnya, fungsi ABRI, yang seharusnya memprioritaskan pertahanan dan keamanan negara untuk menjaga stabilitas negara, malah memprioritaskan kekuatan sosial politik.

Setelah runtuhnya pemerintahan orde baru dibuka dengan Era reformasi menjadi salah satu tonggak berubahnya sistem administrasi negara yang demokratis bukan lagi militer sentris. Munculnya berbagai isu dan dinamika perubahan yang terjadi menjadi momentum penting untuk mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik atau Good Governance. Salah satu upaya yang ditempuh dalam rangka mewujudkan hal tersebut adalah melalui reformasi birokrasi. Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, yang menegaskan

Reformasi birokrasi menjadi instrumen utama dalam pembangunan aparatur negara, diarahkan untuk mendongkrak profesionalisme aparatur sekaligus mewujudkan tata pemerintahan yang baik, baik di pusat maupun daerah. Hal ini didorong oleh kenyataan bahwa persepsi masyarakat terhadap kinerja birokrasi cenderung masih bernada negatif. Birokrasi kerap diidentikkan dengan berbagai citra buruk, seperti rendahnya kualitas pelayanan publik, maraknya perilaku koruptif, serta kurangnya profesionalisme dalam menjalankan tugas. Kondisi inilah yang pada akhirnya membuat sebagian besar masyarakat merasa enggan dan tidak percaya terhadap institusi birokrasi itu sendiri.

Ketika Indonesia berada di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pernah bergema sebuah seruan kepada seluruh jajaran menteri untuk mendahulukan pengabdian kepada masyarakat dan negara. Presiden kala itu menekankan bahwa seseorang yang telah resmi menduduki kursi kementerian secara otomatis telah bertransformasi menjadi abdi negara, sehingga tidak selayaknya masih terikat secara aktif dengan kepentingan partai politik yang menaunginya. Substansi dari pernyataan tersebut sesungguhnya mengandung pesan yang cukup tegas, bahwa Presiden SBY berharap para pembantunya di kabinet rela melepaskan posisi strategis mereka di kepengurusan maupun pimpinan partai politik.⁶

Langkah ini dipandang perlu sebagai benteng pencegahan agar kekayaan dan fasilitas negara tidak disalahgunakan untuk menopang agenda politik kelompok tertentu. Namun sungguh disayangkan, harapan tersebut tidak sejalan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Alih-alih berkurang, justru praktik merangkap jabatan di antara para pejabat negara pada masa pemerintahan SBY kian subur dan berlangsung secara terang-terangan, bahkan seakan telah bertransformasi menjadi budaya yang diterima begitu saja tanpa memandangnya sebagai sebuah persoalan yang perlu dibenahi.

Sebagai contoh, Zulkifli Hasan tercatat sebagai Ketua Umum Partai Amanat Nasional yang sekaligus memegang jabatan di lembaga negara. Fenomena rangkap

⁶ Tempo.com/ Pengamat: Jabatan Rangkap, SBY Tidak Demokratis oleh Nur Haryanto

jabatan semacam ini justru tidak lagi tampak pada periode pertama kepemimpinan Presiden Joko Widodo, berbeda halnya dengan praktik yang lazim berlangsung di era SBY, di mana ketua umum partai kerap merangkap sebagai pimpinan kementerian. Akan tetapi di periode kedua kepemimpinan presiden Joko Widodo, yaitu Tri Rismaharini yang menjadi Menteri Sosial yang baru menggantikan Juliari P Batubara yang tersandung kasus Korupsi terindikasi rangkap jabatan. Dalam proses pengangkatan Risma menjadi Menteri Sosial, menimbulkan suatu permasalahan, pasalnya Risma diketahui masih aktif menjabat Walikota Surabaya, praktis timbul permasalahan. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 23 Huruf c mengatur bahwa Menteri dilarang merangkap jabatan pejabat negara lainnya, sementara merujuk kepada Peraturan Perundang-undangan lainnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 122 menyatakan bahwa Menteri dan Walikota adalah Pejabat Negara. Dan juga Pasal tersebut secara tegas memuat larangan bagi Menteri Negara untuk melakukan rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya.

Kendati adanya rangkap jabatan di setiap era kepemimpinan untuk merelevansi penulisan, penulis mencakup era kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Hingga kabinet Presiden Joko Widodo di periode jabatan yang kedua. Rangkap jabatan yang mewarnai itu selain Tri Rismaharini yaitu: Beberapa nama yang teridentifikasi melakukan rangkap jabatan antara lain Puan Maharani selaku Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Cahyo Kumolo selaku Menteri Dalam Negeri, Pramono Anung selaku Sekretaris Kabinet, serta Luhut Panjaitan selaku Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Sebelum dilantik secara resmi sebagai menteri, Puan Maharani, Cahyo Kumolo, dan Pramono Anung tercatat masih berstatus sebagai anggota DPR dari Fraksi PDI Perjuangan. Sementara itu, Luhut Panjaitan tercatat menjalankan dua jabatan dalam waktu bersamaan, yakni sebagai Kepala Staf Kepresidenan sekaligus menteri.⁷

⁷ Chandra Gian Asmara, CNBC Indonesia .Cnbc.com/ Kisah Luhut 3 Kali Rangkap Jabatan Menteri di Era Jokowi di akses pada tanggal 20 November 2024

Sejauh ini, mereka yang berkecimpung di birokrasi, jabatan negara, dan jabatan politik pada dasarnya tergolong dalam satu kesatuan sistem administrasi negara Indonesia. Keterkaitan antara ketiga ranah tersebut pada akhirnya melahirkan persoalan rangkap jabatan, sebagaimana terlihat dari pemimpin partai politik baik yang dipilih langsung oleh rakyat maupun ditunjuk oleh pihak terpilih yang kemudian merangkap sebagai pejabat negara, sejauh mana hubungannya dengan partai politik asal menjadi landasan munculnya konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat negara. Hal ini sejalan dengan pernyataan Manuel Luis Quezón, mantan Presiden Persemakmuran Filipina, yang pernah menegaskan bahwa kesetiaan kepada partai harus berakhir ketika kesetiaan kepada negara dimulai. Pernyataan tersebut mengandung makna mendalam bahwa seorang pejabat negara harus menempatkan kepentingan masyarakat dan negara terlebih dahulu dari pada kepentingan pribadi, termasuk partai yang telah mengusungnya ke tampuk kekuasaan.

Seharusnya lembaga pemerintahan yang berada di republik ini memiliki orientasi utama yaitu pelayanan terhadap masyarakat. Mereka tidak boleh mendahulukan kebutuhan organisasi maupun pribadi. Jadi setiap individu di dalam organ-organ pemerintah itu haruslah berperilaku dengan empat prinsip yaitu kesetiaan, kepatuhan, subordinasi (hierarki) dan kerjasama. Setiap individu harus setia kepada pemerintah (Sah, legitimate, tidak melanggar hukum) dan negara, patuh kepada pemerintahnya yang sah, patuh kepada atasan yang bertindak sah dan memberikan perintah kepada bawahannya secara sah, serta bekerja sama dengan individu lain dalam melakukan pelayanan.⁸

Skripsi ini bermaksud membahas rangkap jabatan oleh pejabat negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan melihat pelbagai penerapan serta peraturan-peraturan yang mengatur rangkap jabatan yang bertujuan untuk mewujudkan kultur birokrasi yang mengedepankan kepentingan negara dan masyarakat secara profesionalitas sesuai dengan cita negara Indonesia dan berdasarkan Asas Pemerintahan yang Baik (AUPB).

⁸ Samodra Wibawa, *Mengelola Negara*, Gava Media, Yogyakarta, 2012, hlm.20

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana ketentuan hukum dan mekanisme rangkap jabatan oleh pejabat negara menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan dan upaya hukum pencegahan, guna mengatasi praktik rangkap jabatan menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia ?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Bedasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, pembatas masalah sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan dan perluasan pokok bahasan. Sehingga penelitian ini menjadi lebih terarah dan dapat tercapai dari apa yang di tuju. Maka dari itu penelitian ini di fokuskan pada

1. ketentuan hukum dan juga mekanisme rangkap jabatan oleh pejabat negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.
2. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan dan upaya hukum pencegahan untuk mengatasi praktik rangkap jabatan berdasarkan ketentuan dan peraturan di Indonesia.

D. Tujuan dan Kegunaan penelitian

1. Tujuan dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat baik dengan tujuan secara umum dan tujuan secara khusus dengan penjabaran tujuan sebagai berikut:

a. Tujuan Umum

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap perkembangan keilmuan kedepannya terutama pada bidang ilmu hukum, secara khusus mengenai rangkap jabatan bagi para pejabat negara. Oleh karena itu penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi tambahan untuk penelitian selanjutnya di kemudian hari. Sehingga penelitian ini diharapkan untuk:

- 1) Menjadi sebuah tolak ukur dalam menjalankan sistem pemerintahan yang baik bagi negara republik Indonesia, khususnya pejabat negara agar dapat menjalankan tugas negaranya secara loyalitas sesuai dengan jabatan yang di perolehnya. Oleh karena itu penelitian ini dapat di

jadikan sebagai bahan referensi untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan mengenai rangkap jabatan.

- 2) Memberikan penjelasan dan pemahaman mengenai rangkap jabatan oleh pejabat negara untuk dapat membantu pemahaman masyarakat serta penelitian selanjutnya apabila praktik rangkap jabatan masih menjadi hal yang lumrah dalam sistem administrasi negara Indonesia.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H) pada program studi hukum, program sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

2. Kegunaan Penelitian dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah di atas, maka kegunaan yang ingin diraih dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:
 - a. Untuk mengetahui analisis secara yuridis melalui peraturan perundang-undangan yang ada mengenai praktik rangkap jabatan di dalam ranah pejabat Administrasi Negara. Dapat di laksanakan atau di terapkan di Indonesia.
 - b. Untuk mengetahui dampak hukum serta pengawasan apa saja yang dapat di berikan kepada pejabat administrasi negara ketika melakukan rangkap jabatan.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam hal ini dimaksudkan menjadi sebuah landasan berpikir penulis, dalam membantu dan mendukung menyusun penelitian ini. Teori adalah seperangkat yang tersusun secara sistematis dan bertujuan untuk menerangkan keterkaitan antar fenomena melalui hubungan sebab dan akibat yang terjadi di dalamnya. Manfaat dari adanya kerangka teori ini sebagai piasu analisa untuk menjawab suatu permasalahan, penelitian dengan kerangka teori memudahkan penulis dalam menganalisis data dan menarik kesimpulan, dan kerangka teori ini juga menjadikan penelitian ini tetap

berfokus pada tujuan penelitiannya. Adapun teori penelitian yang di gunakan penulis ialah sebagai berikut :

a. Teori Keadilan Hukum

Teori keadilan hukum adalah merupakan sebuah cabang dari ilmu hukum, keadilan dalam konteks hukum memiliki arti yang luas dan kompleks. Namun pada umumnya pengertian dari keadilan yang berasal dari kata “Adil” didefinisikan sebagai kata sifat yang tercakup dalam perbuatan dan perlakuan.⁹ Sehingga dalam hal ini penulis mencantumkan teori keadilan hukum menurut John Rawls karena erat kaitannya dengan judul dari penelitian mengenai rangkap jabatan, untuk memahami apakah pejabat negara yang menduduki dua jabatan atau lebih merupakan suatu keadilan di dalam hukum. Menurut John Rawls, keadilan pada dasarnya dimaknai sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan bagi semua lapisan masyarakat tanpa terkecuali. Ia memandang keadilan sebagai fondasi utama dalam institusi sosial, namun menegaskan bahwa kepentingan kolektif tidak boleh sampai mengorbankan hak-hak individu, terutama mereka yang berada dalam kelompok rentan. Rawls lebih lanjut menjelaskan bahwa konsep keadilan bertumpu pada dua elemen pokok, yakni *original position* (posisi asali) dan *veil of ignorance* (selubung ketidaktahuan).¹⁰ Dalam gagasannya tentang posisi asali, Rawls membayangkan suatu kondisi hipotetis di mana setiap individu berada pada kedudukan yang setara, tanpa adanya hierarki, perbedaan status sosial, maupun kesenjangan kekuasaan atau kemampuan, sehingga setiap orang dapat membangun kesepakatan dengan pihak lain atas dasar keseimbangan yang sejati. Keseimbangan ini lah menjadikan jabatan yang diemban oleh pejabat negara untuk tidak memiliki jabatan lebih dari satu.

b. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum menjadi teori kedua penulis dalam penelitian ini. Kepastian hukum dapat diartikan sebagai kondisi di mana peraturan

9 Kurniawan, dkk., “Unsur Kerugian dalam *Unjustified Enrichment*”, hlm. 22

10 Pan Faiz Muhammad, “Teori Keadilan John Rawls”, Jurnal Konstitusi, 6, 1 (2009), hlm. 139.

perundang-undangan disusun dan diberlakukan secara tegas dan jelas, sehingga mencerminkan suatu keadaan yang pasti, terukur, dan memiliki ketetapan yang jelas.¹¹ Keberadaan kepastian hukum sangat penting karena ia mampu mengatur kehidupan bermasyarakat secara logis dan teratur, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan maupun pertentangan di antara norma-norma yang berlaku di tengah masyarakat. Dalam pandangan Utrecht, kepastian hukum mencakup dua pengertian yang saling melengkapi. Pertama, norma yang bersifat umum memberikan pedoman yang jelas kepada masyarakat mengenai perbuatan mana yang diperbolehkan dan mana yang dilarang. Kedua, norma tersebut sekaligus memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang penguasa, karena melalui aturan yang ada, masyarakat dapat memperkirakan sikap dan tindakan apa yang akan diambil oleh negara terhadap mereka.¹²

2. Kerangka Konsep

Kerangka konseptu merupakan pengertian dari definisi-definisi operasional didalam penelitian yang di pergunakan dalam penulisan penulis untuk membetuk wawasan agar dapat digunakan sebagai refrensi, landasan, dan panduan penelitian atau pekerjaan akademik. Konsep dapat didapat secara luas dan tidak terbatas seperti: buku, tesis, karya ilmiah, disertasi, kamus, ensiklopedia, dan sumber lainnya. Maka dari itu penulis merumuskan kerangka konsep sesuai dengan topik penulis yaitu analisis yuridis praktik rangkap jabatan oleh pejabat negara dalam sistem ketata negaraan indonesia sebagai berikut:

- a. Negara adalah ialah organisasi politik yang memiliki kekuasaan tertinggi atas suatu wilayah tertentu dengan kekuasaanya mengatur serta menyelenggarakan tujuan tertentu dari negara tersebut. Jika

11 Christine Kansil, CST Kansil Engelen R, Palandeng Dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2009, hlm, 385

12 Yulies Tiena Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia.*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 6.

organisasi atau negara ini mempunyai suatu tujuan tertentu, untuk mencapainya diperlukannya pembagian tugas untuk mewujudkannya.¹³

- b. Pemerintahan adalah merupakan bagian kelompok dari negara yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum, bersama dengan pembentukan undang-undang. Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur komunitasnya atau disebut dengan negara.¹⁴
- c. Pejabat negara adalah individu yang memegang jabatan tertentu dalam struktur pemerintahan dan memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas negara. Mereka adalah representasi negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan melayani kepentingan publik.¹⁵
- d. Administrasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengatur dan mengelola suatu organisasi atau sistem agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam arti yang lebih luas, administrasi bisa diartikan sebagai semua kegiatan yang berkaitan dengan pengaturan dan pengelolaan suatu urusan. Secara sederhana, administrasi merupakan kegiatan mengatur segala sesuatu agar berjalan dengan lancar dan tertib.¹⁶
- e. Hukum Administrasi Negara Indonesia adalah cabang hukum yang mengatur segala hal terkait penyelenggaraan pemerintahan. Hukum ini mengatur hubungan antara pemerintah (dalam hal ini pejabat negara) dengan warga negara, serta mengatur cara kerja pemerintahan itu sendiri khususnya di Indonesia.¹⁷
- f. Hukum Tata Negara Indonesia adalah cabang ilmu hukum yang mengatur segala hal yang berkaitan dengan organisasi dan penyelenggaraan negara. Hukum ini mengatur struktur negara

¹³ Dody Nur Andryan, *Buku Ajar Ilmu Negara sejarah, teori, dan filosofi tujuan negara.*, CV Pustaka Ilmu Group, Yogyakarta hlm. 56

¹⁴ Baharuddin Thahir., *Pemerintah dan Pemerintahan Indonesia.*, Buku Literatur IPDN, 2019

¹⁵ Undang-undang No.20 tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 58

¹⁶ Sahya Anggara, *Ilmu Administrasi Negara.*, Pustaka Setia, Bandung hlm 11

¹⁷ Ridwan HR *Hukum Administrasi Negara.* hlm 25

khususnya di Indonesia, hubungan antara lembaga negara, serta hubungan antara negara dengan warga negaranya.¹⁸

- g. Rangkap jabatan adalah merupakan suatu kondisi dimana seseorang menduduki dua jabatan atau lebih secara bersamaan. Dari pengertian tersebut seseorang memiliki tanggung jawab dan kewenangan di dua atau lebih posisi yang berbeda dalam waktu yang bersamaan.¹⁹ baik dalam lingkup instansi yang sama maupun berbeda.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum dalam penulisan dipahami sebagai suatu rangkaian proses analisis yang terstruktur, yang melibatkan pendekatan metodologis dan pola pemikiran tertentu guna memahami berbagai gejala hukum yang ada di masyarakat. Lebih lanjut, penelitian ini juga diarahkan untuk menghasilkan solusi konkret atas permasalahan hukum yang menjadi fokus kajian penulis. Untuk itu, penentuan metode penelitian yang tepat menjadi hal yang sangat krusial, agar proses penelitian dapat berjalan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan dan tujuan penulisan dapat terwujud secara maksimal. Berdasarkan pertimbangan tersebut, metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum yang didasarkan pada bahan-bahan hukum tertulis dengan cara mengkaji dan menelaah berbagai teori, konsep, asas-asas hukum, serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan dan berkaitan langsung dengan permasalahan pada rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian adalah metode yang dilakukan oleh seorang peneliti dalam melakukan penelitian. Adapun yang dimaksud penelitian merujuk kepada metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian hukum normatif, pendekatan yang dilakukan pada penelitian ini yaitu melalui:

¹⁸R Abdoel Djarnali, S. *Pengantar Hukum Indonesia*., hlm 105

¹⁹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/jabatan%20rangkap> di akses pada tanggal 19 November 2024

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*stateapproach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang penormannya kondusif. Sinkronisasi hukum secara vertikal maupun horizontal dilakukan guna untuk menyelaraskan hukum yang tertulis dengan peraturan yang diatas atau sejajar dengannya. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep-konsep yang akan diteliti tentang rangkap jabatan dalam tinjauan peraturan perundang undangan.

b. Pendekatan konseptual dalam penelitian hukum bertolak dari sejumlah sudut pandang serta kaidah-kaidah mendasar yang tumbuh, berkembang, dan mengakar dalam lingkup disiplin ilmu hukum itu sendiri. Pendekatan ini menuntut peneliti untuk secara cermat dan mendalam menelaah berbagai aliran pemikiran, doktrin, serta ajaran-ajaran yang telah lama hidup dan diakui keberadaannya dalam tradisi keilmuan hukum. Melalui proses pengkajian yang sistematis dan menyeluruh terhadap berbagai pandangan tersebut, peneliti dalam studi ini diharapkan mampu mengidentifikasi, menggali, serta merumuskan ide-ide dan gagasan-gagasan hukum yang dapat memperkuat dan memperdalam pemahaman terhadap persoalan hukum yang sedang diteliti. Lebih jauh, pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk memetakan konsepsi-konsepsi hukum yang relevan serta menemukan prinsip-prinsip dasar atau asas-asas hukum yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan permasalahan perangkapan jabatan yang dilakukan oleh pejabat negara, sehingga analisis yang dihasilkan dapat bersifat lebih komprehensif, terstruktur, dan memiliki landasan keilmuan yang kuat.

3. Jenis dan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum secara luas dapat dibagi menjadi dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder. Penulis dalam penelitian ini menggunakan data skunder, secara garis besar pengertian dari data sekunder ini adalah data atau sumber yang di peroleh oleh penulis. Dalam penelitian

ini tidak dikumpulkan dengan cara peneliti harus berinteraksi langsung sesuai dengan topik permasalahan yang peneliti sedang teliti, melainkan dengan data-data serta literatur yang telah berkembang sebelumnya. Kemudian dikumpulkan, dikaji dan disusun menjadi satu kesatuan dalam penulisan penelitian mengenai praktik rangkap jabatan oleh pejabat negara di Indonesia.

Sumber bahan hukum adalah diperolehnya bahan-bahan hukum sebagai dasar hukum didalam melakukan penulisan penelitian ini yang dimana sumber hukum terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini adalah bahan hukum utama yang terdiri atas peraturan-peraturan, putusan pengadilan dan dokumen hukum resmi lainnya yang berlaku di Indonesia yang menjadi landasan, berkaitan dengan topik penelitian dan memiliki kekuatan hukum yang sah dan mengikat.

Adapun bahan hukum yang di gunakan, antara lain :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara/Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- 3) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 4) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- 5) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian negara.
- 6) Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- 7) Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

8) Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berfungsi memberikan penjelasan dan penjabaran lebih lanjut terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini mencakup berbagai sumber seperti rancangan peraturan perundang-undangan, hasil-hasil penelitian ilmiah, pandangan dan pendapat para ahli di bidang hukum, literatur hukum berupa buku-buku, serta karya ilmiah akademis seperti skripsi, tesis, dan disertasi, termasuk pula jurnal-jurnal hukum yang memiliki keterkaitan dengan topik yang sedang diteliti..

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang berperan sebagai pelengkap dengan memberikan petunjuk maupun keterangan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier ini meliputi berbagai sumber referensi seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, serta artikel-artikel berita yang relevan dengan topik penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis lakukan dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yuridis normatif dengan mengumpulkan data hukum yang ada, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, literatur hukum serta indeks-indeks kepustakaan yang berkaitan dengan topik dari penelitian penulis. Dengan mengkaji data normatif yang relevan, peneliti dapat mengidentifikasi masalah hukum yang ada dan mencari solusi mengenai penyelesaian praktik rangkap jabatan oleh pejabat negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Agar terwujudnya sistem pemerintahan yang baik di negara ini.

5. Analisa Data

Didalam penelitian terdapat dua analisis data yaitu analisa data secara kualitatif dan data secara kuantitatif. Analisa data didalam penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif dimana didalam pengertiannya analisa data kualitatif merupakan cerminan dari teknik pengumpulan data secara yuridis normatif, sehingga penulis dalam hal ini hanya mengkaji data hukum seperti undang-undang, peraturan pemerintah, literatur hukum, dan kepustakaan yang berkaitan dengan topik dari penelitian penulis untuk di analisa.

G. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini berisikan mengenai latar belakang permasalahan dalam penulisan penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian ini, kerangka penelitian secara teoritis dan konseptual, metode penelitian, substansial penelitian serta yang terakhir sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini membahas pengertian-pengertian isu hukum yang dipilih oleh penulis. Yang di kemukakan oleh para ahli atau pun melalui buku-buku, jurnal, tesis dan karya tulis ilmiah yang dibuat untuk membantu penulis dalam merumuskan penulisan ini.

BAB III : KETENTUAN HUKUM DAN MEKANISME RANGKAP JABATAN OLEH PEJABAT NEGARA MENURUT PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Pada bab ini memuat analisis yang berkaitan pada rumusan masalah yang pertama mengenai

ketentuan hukum dan mekanisme dari rangkap jabatan yang dilakukan oleh pejabat negara. Bagaimana rangkap jabatan tersebut sesuai atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, dan bagaimana mekanisme penerapan rangkap jabatan oleh pejabat negara.

BAB IV : MEKANISME PENGAWASAN DAN UPAYA HUKUM PENCEGAHAAN GUNA MENGATASI PRAKTIK RANGKAP JABATAN MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Pada bab ini memuat analisis terkait permasalahan rumusan masalah yang menjadi buah pikiran penulis dalam rumusan masalah poin ke dua disini penulis menganalisis mekanisme dan upaya hukum pencegahan guna mengatasi praktik rangkap jabatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia.

BAB V : PENUTUP

Berisi kesimpulan dan saran dari penulis