

**ANALISIS PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN TENTANG
RANGKAP JABATAN DI INDONESIA**



SKRIPSI

*Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)
dalam Bidang Hukum Tata Negara*

Oleh:

**MUHAMMAD SAAD SURYADI PUTRA
NIM. 19 103 00010**



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYEKH

ALI HASAN AHMAD ADDARRY

PADANGSIDIMPUAN

2023

ANALISIS PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN TENTANG

RANGKAP JABATAN DI INDONESIA



SKRIPSI

*Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan Syarat-Syarat
Mencapai Gelar Sarjana Hukum (S.H)
dalam Bidang Hukum Tata Negara*

Oleh:

**MUHAMMAD SAAD SURYADI PUTRA
NIM. 19 103 00010**

PEMBIMBING I

**Dermina Dalimunthe, S.H., M.H
NIP.1971052 200003 2 005**

PEMBIMBING II

**Agustina Damanik, S.Sos., M.A
NIDN.2012088802**

PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SYEKH

ALI HASAN AHMAD ADDARRY

PADANGSIDIMPUAN

2023



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SYEKH ALI HASAN AHMAD ADDARY PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km.4,5 Sihitang 22733
Telepon (0634) 22080 Faximile (0634) 24022
Website : fasih.uinsyahad.ac.id

Hal : Skripsi
A.n. **Muhammad Saad Suryadi Putra**
Lampiran : 7 (Tujuh) Eksamplar

Padangsidimpuan, Desember 2023

Kepada Yth:
Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum
Universitas Islam Negeri
Syekh Ali Hasan Ahmad Addary
Di-
Padangsidimpuan

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, menelaah dan memberikan saran-saran perbaikan seperlunya terhadap Skripsi **Muhammad Saad Suryadi Putra** berjudul “Analisis Peraturan Perundang – Undangan Tentang Rangkap **Jabatan Di Indonesia**” Maka kami berpendapat bahwa skripsi ini sudah dapat diterima untuk melengkapi tugas dan syarat-syarat mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam bidang Hukum Ekonomi Syariah pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan.

Seiring dengan hal di atas, maka saudara tersebut sudah dapat menjalani sidang munaqasyah untuk mempertanggungjawabkan skripsinya ini.

Demikianlah kami sampaikan, semoga dapat memaklumi dan atas perhatiannya, diucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

PEMBIMBING I

Dermina Dalimunthe, S.H., M.H
NIP.1971052 200003 2 005

PEMBIMBING II

Agustina Damanik, S.Sos., M.A
NIDN. 201288802

SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM : 1910300010
Fakultas/Prodi : Syariah dan Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis Peraturan Perundang – Undangan Tentang Rangkap Jabatan Di Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri. Sepengetahuan saya tidak terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau diterbitkan orang lain dalam skripsi saya ini kecuali sebagai acuan atau kutipan dengan mengikuti tata penulisan karya ilmiah yang telah lazim.

Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat 4 Kode Etik Mahasiswa Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan yaitu pencabutan gelar akademik dengan tidak hormat dan sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Padangsidimpuan, Desember 2023



Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM. 1910300010

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIK

Sebagai Civitas Akademik Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Saad Suryadi Putra

NIM : 1910300010

Jurusan : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum

Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (Non Exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul **“Analisis Peraturan Perundang – Undangan Tentang Rangkap Jabatan Di Indonesia”**. Dengan Hak Bebas Royalties Non Eksklusif ini Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan berhak menyimpan, mengalih media/memformatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Padangsidempuan

Pada tanggal : Desember 2023

Yang Menyatakan,



Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM. 1910300010



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SYEKH ALI HASAN AHMAD ADDARY PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4,5 Sihitang Kota Padang Sidempuan 22733

Telepon (0634) 22080 Faximili (0634) 24022

Website : <https://fasih.uinsyahada.ac.id> Email : fasih@uinsyahada.ac.id

DEWAN PENGUJI
SIDANG MUNAQASYAH SKRIPSI

Nama : Muhammad Saad Suryadi Putra

Nim : 1910300010

Judul Skripsi : Analisis Peraturan Perundang - Undangan Tentang Rangkap Jabatan Di Indonesia

Ketua

Prof. Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag
NIP. 19731128 200112 1 001

Sekretaris

DR. H. Zul Anwar Ajim Harahap, M.Ag
NIP. 19770506 200501 1 006

Anggota

Prof. Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag
NIP. 19731128 200112 1 001

DR. H. Zul Anwar Ajim Harahap, M.Ag
NIP. 19770506 200501 1 006

Khoiruddin Manahan Siregar, M.H
NIP. 1911110 201903 1 010

Hendra Gunawan, M.A
NIP. 19871205 202012 1 003

Pelaksanaan Sidang Munaqasyah

Di	: Padangsidempuan
Hari/Tanggal	: Senin, 18 Desember 2023
Pukul	: 10:00 Wib s/d Selesai
Hasil/ Nilai	: 84 (A)
Indeks Prestasi Kumulatif (IPK)	: 3.58 (Tiga Koma Lima Delapan)
Predikat	: Pujian



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SYEKH ALI HASAN AHMAD ADDARY PADANGSIDIMPUAN
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM**

Jalan T. Rizal Nurdin Km. 4,5 Sihitang Kota Padangsidimpuan 22733

Telepon (0634) 22080 Faximili (0634) 24022

Website : <https://fasih.uinsyahada.ac.id> Email : fasih@uinsyahada.ac.id

PENGESAHAN

Nomor : B - 3605 /Un.28/D/PP.00.9/12/2023

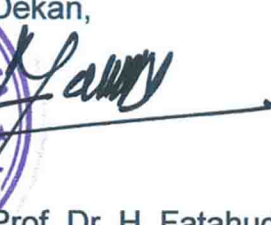
JUDUL SKRIPSI : Analisis Peraturan Perundang – Undangan Tentang
Rangkap Jabatan Di Indonesia
NAMA : Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM : 1910300010

Telah dapat diterima untuk memenuhi
syarat dalam memperoleh gelar
Sarjana Hukum (S.H)

Padangsidimpuan, 29 Desember 2023

Dekan,




Prof. Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M. Ag
NIP. 19731128 200112 1 001

ABSTRAK

Nama : Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM : 19103000010
Judul : Analisis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Rangkap Jabatan Di Indonesia

Analisis peraturan perundang-undangan tentang rangkap jabatan dalam konteks praktek ketatanegaraan di Indonesia memang masih menjadi topik yang terus di bicarakan. Bukan hanya terbatas dari persoalan belum banyaknya aturan perundang-undangan yang mengatur perihal rangkap jabatan, tetapi juga masih belum banyak etika dan moral kultur birokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut dapat terjadi disebabkan rangkap jabatan yang dilakukan pejabat publik yang layaknya sudah menjadi budaya di negara ini. Hal ini juga disebabkan juga penyalahgunaan wewenang para oknum yang merangkap jabatan ini.

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menjelaskan tentang anggota komisaris dilarang memegang jabatan rangkap sebagai, anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan dan jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan. Sudah jelas ada beberapa bukti kuat dari undang-undang berserta pasal yang berlaku yang mengatur agar kepala pemerintahan maupun itu di daerah, kabupaten atau provinsi, dilarang untuk merangkap jabatan. Namun demi menghindari aturan undang-undang ini beberapa kalangan kepala pemerintahan yang semena-mena membuat berbagai cara agar dapat mengatur keinginan pribadi dan partai politik sehingga menimbulkan ironi dan polemik di kalangan para ahli ketatanegaraan dan juga masyarakat. Dalam pandangan Weber tipe ideal sebuah birokrasi dijelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara yang rasional.

Hasil Penelitian yaitu Kemashlahatan itu harus selaras dengan tujuan syara' walaupun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemashlahatan bagi manusia tidak selamanya berlandaskan kepada kehendak syara', melainkan hawa nafsu belaka. Terkait dengan fenomena rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, dilihat dari sisi kemashlahatannya dan kemadlaratan, lebih banyak mana yang akan lahir dari fenomena tersebut. Apakah lebih banyak kemashlahatannya atau justru sebaliknya. Apabila kemashlahatan yang lebih banyak lahir maka itu disebut mashlahah dan apabila justru kemadharatan yang lebih banyak maka itu bukan mashlahah.

Kata Kunci : Jabatan, Pegawai Negeri Sipil, Rangkap

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Syukur Alhamdulillah kita panjatkan kehadiran Allah Subhanahu Wata'ala yang telah memberikan waktu dan kesehatan kepada penulis untuk melakukan penelitian dan menuangkannya ke dalam skripsi. Sholawatbesertasalamkepada Nabi Muhamma Saw. Yang telah menuntun umatnya dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang seperti saat sekarang.

Skripsi yang berjudul “ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG RANGKAP JABATAN” ini ditulis untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat-syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum (S.H) pada Program Studi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan.

Dalam menyelesaikan skripsi ini peneliti telah berusaha semaksimal mungkin untuk dapat memberikan yang terbaik, akan tetapi peneliti menyadari sepenuhnya masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Hal ini terjadi karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang peneliti miliki, namun berkat bimbingan, petunjuk dan nasehat dari semua pihak skripsi ini dapat diselesaikan,, oleh karena itu peneliti saingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. H. Muhammad Darwis Dasopang, M.Ag selaku Rektor Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan, Bapak Dr. Erawadi, M.Ag selaku Wakil Rektor I bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Bapak Dr. Anhar, M.A selaku Wakil Rektor II bidang Administrasi Umum Perencanaan dan Kerjasama, Bapak Dr. Ikhwanuddin Harahap, M.Ag Wakil Rektor III bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama beserta seluruh civitas Akademik Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidimpuan yang telah memberikan dukungan kepada penulis selama dalam proses perkuliahan.
2. Bapak Prof. Dr. H. Fatahuddin Aziz Siregar, M.Ag. selaku Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum, Bapak Dr. Ahmatnizar M.Ag selaku wakil dekan I Bidang Akademik dan Pengembangan Lembaga, Ibu Dra. Asnah, M.Ag selaku Wakil Dekan II Bidang Administrasi Umum Perencanaan dan

Keuangan, dan Bapak Zul Anwar Azim Harahap M.Ag selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Kerjasama.

3. Bapak Khoiruddin Manahan Siregar, M.H. Selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan .
4. Ibu Dermina Dalimunthe, S.H.,M.H selaku Pembimbing I dan Ibu Agustina Damanik, S.Sos Selaku Pembimbing II yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam melaksanakan penelitian dan penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Dr. Ahmatnizar, M.Ag selaku Penasihat Akademik yang telah memberikan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan Studi di Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan.
6. Bapak kepala perpustakaan dan seluruh pegawai perpustakaan Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan yang telah membantu penulisan dalam menyediakan buku-buku yang berkaitan dengan pembahasan penelitian ini.
7. Para Dosen di lingkungan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN SYAHADA Padangsidempuan yang telah membekali berbagai pengetahuan sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan Skripsi ini.
8. Ucapan terimakasih yang paling Istimewakepada Ayahanda (Hendra Suryadi) Dan Kakek Nenek H. Paimin Suryadi dan Hj. Siti Aminah tercinta yang telah mengasuh, mendidik, menyayangi dan mengasihi sejak kecil, senantiasa memberikan do'a disetiap waktu, selaku menyemangati penulis disaat jatuh, memberikan nasehat, motivasi yang baik dan berkontribusi banyak kepada penulis baik moral maupun materil dalam setiap langkah untuk menyelesaikan pendidikan sampai ke Perguruan Tinggi.
9. Kepada Saudara/i penulis yang sangat penulis sayangi dan cintai yang selalu memotivasi penulis (Riki Adnan Lubis dan Depita Nasution) yang memberikan support baik moral maupun materil disetiap proses pendidikan penulis, memberikan semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.

10. Rekan-rekan seperjuangan di kelas Hukum Tata Negara dan juga teman-teman dikelas HTN 1 angkatan 2019 dan teman – teman seperjuangan Muhammad Ikhwan,Ari Arsyad Ritonga,Aguslan Mulia Siregar,Pahrijal Hutasuhut,Arifin,zuki,sifa,fani,nisa,Nurbayni Sihombing dan Fuad Syarif Nasution
11. Kepada motivator, teman, sahabatku yang tersayang: Nurbayni Sihombing
12. Kepada Fuad Syarif Nasution yang telah memberikan semangat, support, baik moral maupun materil, terimakasih selalu menemani sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.

Semoga apa yang telah penulis peroleh selama kuliah di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan Ahmad Addary Padangsidempuan bisa bermanfaat bagi semua pembaca, dan adik angkatan Hukum Tata Negara Khususnya penulis pribadi.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini tidak luput dari kekhilafan dan kekeliruan. Untuk itu, penulis mohon maaf atas kekhilafan dan kekeliruan yang terdapat dalam skripsi ini, baik dari segi teknis maupun isinya. Oleh sebab itu, penulis mohonkan kritik yang konstruktif demi sempurnanya skripsi ini.

Padangsidempuan, 22 November 2023

Penulis

Muhammad Saad Suryadi Putra
NIM. 1910300010

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

1. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf, sebagian dilambangkan dengan tanda dan sebagian lain dilambangkan dengan Latin.

Huruf Arab	Nama Huruf Latin	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	ṡa	ṡ	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	kadan ha
د	Dal	D	De
ذ	ḏal	ḏ	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	ṣad	ṣ	S (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘.	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	..’..	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

Vokal bahasa Arab seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

- a. Vokal Tunggal adalah vocal tunggal bahasa Arab yang lambangnyaberupatandaatau harakat transliterasinya sebagaiberikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
	fathāh	A	A
	Kasrah	I	I
	ḍommah	U	U

- b. Vokal Rangkap adalah vocal rangkap bahasa Arab yang lambangnyaberupagabunganantara harakat dan huruf, transliterasinya berupagabunganhuruf sebagaiberikut:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan	Nama
.....يْ	fathāh dan ya	Ai	a dan i
وُ.....	fathāh dan wau	Au	a dan u

- c. Maddah adalah vocal panjang yang lambangnyaberupa harakat dan huruf, transliterasinya berupahuruf dan tandasebagaiberikut:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
.....اَ.....ى	fathāh dan alif atau ya	ā	a dan garis atas
.....ىِ.....	Kasrah dan ya	ī	i dan garis di bawah
.....وُ.....	ḍommah dan wau	ū	u dan garis di atas

3. Ta Marbutah

Transliterasi untuk Ta Marbutah ada dua.

- a. Ta Marbutahhidupyaitu Ta Marbutah yang hidupataumendapat harakat fathāh, kasrah dan ḍommah, transliterasinya adalah /t/.

- b. Ta Marbutah mati yaitu Ta Marbutah yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah /h/.

Kalau pada suatu kata yang akhirkatanya Ta Marbutah diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, sertabacaankedua kata ituterpisahmaka Ta Marbutahituditransliterasikandengan ha (h).

4. Syaddah (Tasydid)

Syaddahatautasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkandengansebuahtanda, tanda syaddah atau tanda tasydid. Dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberitanda syaddahitu.

5. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu: ال . Namun dalam tulisan transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiah* dengan kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariah*.

- a. Kata sandang yang diikuti huruf *syamsiah* adalah kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung diikuti kata sandang itu.
- b. Kata sandang yang diikuti huruf *qamariah* adalahkata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariah* ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan didepan dan sesuai dengan bunyinya.

6. Hamzah

Dinyatakan didepan Daftar Transliterasi Arab-Latin bahwa amzah ditransliterasikan dengan apostrof. Namun, itu hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila hamzah itu diletakkan diawal kata, ia tidak dilambangkan, karenadalam tulisan Arab berupa alif.

7. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik*fi'il*, *isim*, maupunhurufditulisterpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf Arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat yang dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dengan dua cara: bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan.

8. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem kata sandang yang diikuti huruf tulisan Arab huruf capital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf capital seperti apa yang berlaku dalam EYD, diantaranya huruf capital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri dan permulaan kalimat. Bila nama diri itu dilalui oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf capital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Penggunaan huruf awal capital untuk Allah hanya berlaku dalam tulisan Arab nya memang lengkap demikian dan kalau penulisan itu disatukan dengan kata lain sehingga ada huruf atau harakat yang dihilangkan, huruf capital tidak dipergunakan.

9. Tajwid

Bagi mereka yang menginginkan kefasihan dalam bacaan, pedoman transliterasi ini merupakan bagian tak terpisahkan dengan ilmu tajwid. Karena itu keresmian pedoman transliterasi ini perlu disertai dengan pedoman tajwid.

Sumber: Tim Puslitbang Lektur Keagamaan. *Pedoman Transliterasi Arab-Latin*. Cetakan Kelima. 2003. Jakarta: Proyek Pengkajian dan Pengembangan Lektur Pendidikan Agama

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	
SURAT PERNYATAAN PEMBIMBING	
SURAT PERNYATAAN MENYUSUN SKRIPSI SENDIRI	
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	
DEWAN PENGUJI UJIAN MUNAQASYAH SKRIPSI	
PENGESAHAN DEKAN	
HALAMAN PENGESAHAN DEKAN FASIH UIN SYAHADA	
PADANGSIDIMPUAN	
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR	ii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN.....	v
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Batasa Istilah.....	9
C. Rumusan Masalah	10
D. Tujuan Penelitian	11
E. Manfaat Penelitian	11
F. Sistematika Pembahasan.....	12
BAB II LANDASAN TEORI	
A. Pengertian Rangkap Jabatan	14
B. Pengertian Negeri Sipil.....	14
C. Teori Kepastian Hukum.....	15
D. Teori Kepastian Hukum Keberlakuan Hukum	17
E. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)	26
F. Mashlahah.....	32
G. Penelitian Terdahulu.....	35
BAB III Metode Penelitian	40
A. Jenis Penelitian	40
B. Pendekatan Penelitian.....	41
C. Sumber-Sumber Bahan Hukum	43
1. Bahan Hukum Primer	43
2. Bahan Hukum Sekunder	44
3. Bahan Hukum Tersier	44
D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	45
E. Metode Pengolahan Bahan Hukum.....	46
F. Metode Analisis Hukum Bahan Hukum.....	47
BAB IV HASIL PENELITIAN	
A. Analisi Peraturan Perundang – Undangan Tentang Rangkap JabatanUsaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif	49
1. Analisis Kepastian Hukum.....	49
2. Analisis Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	54

B. Perspektif Mashlahah Terkait Pegawai Negeri Sipil Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara	57
C. Akibat Hukum Rangkap Jabatan ASN Menjadi Komisaris BUMN	59

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	62
B. Saran	65

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR TABEL

Tabel IV. 1.	Peraturan Perundang- Undangan Terkait Rangkap Jabatan ASN
--------------	--

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini pemerintah mendapat sorotan khusus untuk konsisten dalam memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Aspek kelembagaan, regulasi, kewenangan, hubungan antar lembaga, maupun sumber daya aparatur pengampu jabatan akan terus menjadi sorotan bagi masyarakat, baik itu pada tingkat pusat maupun tingkat daerah. Sorotan atas upaya perbaikan kinerja penyelenggara pemerintahan dapat berasal dari dalam pemerintah itu sendiri yang mempresentasikan partisipasi, ataupun berupa masukan yang disampaikan secara tidak langsung melalui media seperti seminar, dialog, workshop maupun opini media massa. Semuanya bertujuan agar saran dan kritik konstruktif yang lahir bisa didengar oleh pemerintah.

Salah satu aspek perbaikan yang menjadi kontributor terbesar ialah terkait persoalan penerapan regulasi dalam menjalankan roda pemerintahan. Berdasarkan atas hukum peraturan yang tinggi dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di bawahnya, ataupun peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan umum. Seharusnya tidak akan melahirkan persoalan implementasi regulasi seperti tumpang tindihnya aturan yang nantinya berimplikasi terhadap munculnya persoalan antar penyelenggara pemerintah ataupun persoalan terkait perbedaan persepsi dalam memaknai sebuah substansi peraturan perundang-undangan yang berujung pada munculnya perbedaan pendapat dalam satu kasus yang sama.

Beberapa bulan terakhir jagad sosial media mulai bermunculan isu terkait dengan rangkap jabatan, terlebih khusus rangkap jabatan sebagai ASN dan juga komisaris BUMN. Seperti contoh kasus direktur utama PT Garuda Tbk Ari Askhara diduga melanggar Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 atas dugaan rangkap jabatan sebagai komisaris utama di Sriwijaya Group. Sebenarnya hal ini tak hanya muncul beberapa bulan terakhir saja, namun sejak beberapa tahun belakangan masih ditemukan hal yang sama sehingga menarik untuk ditelaah secara mendalam dan analitis. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyebutkan bahwa: ASN merupakan sebuah profesi yang terdiri dari pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK).

“PNS ialah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.”¹

Polemik seputar rangkap jabatan dalam konteks praktek ketatanegaraan di Indonesia memang masih menjadi topik yang terus di 6. Bukan hanya terbatas dari persoalan belum banyaknya aturan perundang-undangan yang mengatur perihal rangkap jabatan, tetapi juga masih belum banyak etika dan moral kultur birokrasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut dapat terjadi disebabkan rangkap jabatan yang dilakukan pejabat publik yang layaknya sudah menjadi budaya di negara ini. Hal ini juga

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

disebabkan juga penyalahgunaan wewenang para oknum yang merangkap jabatan ini.

Menurut Manuel Luiz Quezon Presiden persemakmuran Filipina yang pernah mengatakan bahwasanya pernyataan “kesetiaan saya kepada partai berakhir ketika kesetiaan kepada negara dimulai”. Dari kesimpulan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa di negara Indonesia ketika kita sudah diberikan mandat oleh negara melalui pemilihan umum atau melalui hasil permusyawaratan untuk menjadi pemimpin di sebuah institusi atau legislatif pada umumnya mayoritas dari partai. Maka dari pernyataan tersebut harus mengambil sikap untuk meninggalkan kepentingan partai dan fokus membangun negara bersama-sama.

Sistem keprofesian selalu menyertakan kode etik, yang secara umum memuat integritas, jujur, amanah, dan bertanggung jawab. Dalam rangka menjaga agar keutamaan tersebut tetap terpelihara, ASN menghindari situasi dan kondisi yang mana bertentangan dengan prinsip profesionalitasnya. Salah satunya ialah *interlocking directorate*. Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap sebagai *milestone* dalam tahap reformasi birokrasi di Indonesia. Perubahan pengelolaan sumber daya dari perspektif lama manajemen kepegawaian yang menekankan hak dan kewajiban individual pegawai, menuju perspektif baru yang menekankan pada manajemen pengembangan sumber daya manusia (SDM)

secara strategis (*strategic human resource management*) agar tersedia sumber daya Aparatur Sipil Negara yang unggul dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi Aparatur Sipil Negara.²

Namun pada dasarnya budaya di negara kita sangatlah berbeda, seperti yang kita ketahui pada mayoritas nya kepentingan partai setara dengan kepentingan negara, memang pada umumnya kita sadar pejabat-pejabat kebanyakan tidak mau atau merasa takut untuk meninggalkan kesetiaannya kepada partai. Seperti sejatinya pernah terjadi pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada saat pelantikan kabinet Indonesia bersatu pada tahun 2009-2014, presiden juga sempat memberikan pernyataan yang hampir sama dengan presiden Filipina yakni, presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengingatkan kepada menteri nya untuk memberikan loyalitas kepada negara dan para menteri sudah menjadi milik negara dan tidak lagi menjadi milik partai politik. Sesuai yang dikatakan di dalam Al- Qur'an pada surah An-Anfaal ayat 27 dikatakan

• أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya:

“ Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang di percayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui”.³

² Riris Katharina, “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara”, Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No.2(2018): 2.

³ Departemen Agama RI, *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemahan*, (Jakarta: CV. Pustaka Al-Kautsar, 2009), hlm. 180.

Dari ayat ini sudah bisa kita pahami dengan seksama bahwasannya ketika kita dipercaya diberikan kekuasaan yang diberikan Allah melalui para umatnya kita harus menggunakan jabatan kita dengan apa yang diatur dalam prosedur undang-undang maupun juga peraturan di dalam institusi tersebut. Merujuk pada kamus besar bahasa Indonesia, kata *pejabat* memiliki arti yakni pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur) pimpinan, dan “publik” memiliki banyak atau umum. Sementara kata “jabatan” diartikan sebagai pekerjaan atau tugas dipemerintahan atau organisasi. Dalam konsep konflik kepentingan, rangkap jabatan menteri sebagai ketua umum dan pengurus parpol merupakan *potential conflict of interest*, yaitu suatu konflik yang kepentingannya belum terjadi, tetapi secara potensial suatu saat akan terjadi. Hal ini misalnya dapat dibuktikan dengan situasi pada suatu saat, apakah seorang menteri dalam kampanye dapat dibedakan antara ketua umum partai politik dan pengurus partai politik, juga bisa terjadi kepada kepala pemerintahan yang lainnya. Hal yang nantinya akan menjadi pekerjaan bagi pemerintah untuk menguji kesetiaan para menteri dan pemerintahan.

Mengingat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menduduki rangkap jabatan di dalam pasal 1 Pegawai Negeri Sipil dilarang menduduki jabatan rangkap. Dan juga di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Pasal 25 menjelaskan anggota direksi dilarang memegang rangkap jabatan sebagai anggota direksi BUMN, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan, lalu menjelaskan juga di dalam pasal 25

jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi atau lembaga pemerintahan pusat dan daerah atau jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menjelaskan tentang anggota komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai, anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan dan jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sudah jelas ada beberapa bukti kuat dari undang-undang berserta pasal yang berlaku yang mengatur agar kepala pemerintahan maupun itu di daerah, kabupaten atau provinsi, dilarang untuk merangkap jabatan. Namun demi menghindari aturan undang-undang ini beberapa kalangan kepala pemerintahan yang semena-mena membuat berbagai cara agar dapat mengatur keinginan pribadi dan partai politik sehingga menimbulkan ironi dan polemik di kalangan para ahli ketatanegaraan dan juga masyarakat. Dalam pandangan Weber tipe ideal sebuah birokrasi dijelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dengan cara yang rasional.

Seiring dengan perkembangan zaman, selama lima tahun pelaksanaan sejak tahun 2014 sampai tahun 2019 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara antara lain sebagai berikut:

1. Sistem rekrutmen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang sudah diselenggarakan sistem *Computer Assisted Test* (CAT). Sistem rekrutmen semacam ini dinilai

mampu menekan penyalahgunaan kekuasaan oleh oknum tertentu untuk memperjualbelikan posisi PNS. Sedapat mungkin untuk berinteraksi dengan manusia dihilangkan. Dengan sistem ini aspek kecepatan, akuntabilitas, dan transparansi sangat dikedepankan. Hal ini dimulai dari pengusulan formasi melalui e-formasi, pendaftaran yang dilakukan secara online, serta seleksi kompetensi dasar. Kemudian pada tahun 2018 juga diterapkan seleksi kompetensi bidang yang menggunakan sistem CAT. Sistem CAT ini memperlihatkan hasil secara *real time* dan dapat dipantau secara langsung, sehingga dapat dipastikan bahwa resiko akan intervensi kecurangan sangat kecil.

2. Seleksi terbuka (*open bidding*) Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) atau sistem lelang jabatan. Melalui sistem ini diharapkan dapat terjaring orang-orang yang tepat untuk menduduki jabatan yang akan diisi. namun dalam praktiknya dilapangan masih terjadi benturan-benturan kuat karena berbagai kepentingan. Hal itu diakui oleh Deputi SDM Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan dan RB), Setiawan Wang Saatmaja. Maka dari itu pada tahun 2019 diharapkan sistem *open bidding* tersebut sudah ditinggalkan. Sebagai gantinya akan hadir sistem merit (melihat kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam berbagai aspek, mulai dari perencanaan, pengadaan, sampai dengan pemberhentian PNS).⁴

Namun demikian, perubahan-perubahan yang menuju arah perbaikan dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

⁴ Riris Katharina, “Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara, Jurnal Sprit, Volume 13, No. 2(2018), 2.

Tentang Aparatur Sipil Negara beberapa hal sudah tercapai, seperti sistem penggajian, struktur jabatan, pangkat, dan manajemen. Walaupun tata kelola ASN mengalami reformasi signifikan dengan diterbitkannya beberapa peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara namun dalam praktiknya masih ada.

Rangkap jabatan memunculkan masalah konflik kepentingan yang serius di kalangan pejabat negara. Terdapat beberapa hal yang menimbulkan konflik kepentingan. Pertama situasi yang menyebabkan penggunaan aset jabatan atau instansi untuk kepentingan pribadi atau golongan, perangkapan jabatan di beberapa lembaga instansi atau perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis ataupun tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lain. Kedua situasi dimana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya. Terakhir situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan. Sumber penyebab dari konflik kepentingan antara lain kekuasaan dan kewenangan penyelenggara negara yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, perangkapan jabatan, hubungan finansial, gratifikasi, kelemahan sistem organisasi dan kepentingan pribadi. Solusinya ialah menerbitkan peraturan presiden mengenai rangkap jabatan bagi pegawai negeri sipil dikarenakan pada saat ini belum ada aturan hukum yang mengatur secara detail.

Menurut Sri Soemantri, salah satu ciri khas negara hukum ialah peraturan perundang-undangan harus dijadikan patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam menjalankan hak dan kewajibannya harus berdasarkan hukum yang jelas.⁵ Sehingga pengaturan tentang pegawai negeri sipil dalam peraturan perundang-undangan memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya terhadap kepastian hukum bagi pegawai negeri sipil itu sendiri.

Sehubungan dengan uraian latar belakang di atas penulis tertarik untuk meneliti kajian tersebut dalam bentuk skripsi dengan mengambil judul ***“Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia”***

B. Batasan Istilah

Untuk menghindari kesalahpahaman istilah dalam penelitian ini, maka peneliti membatasi istilah sebagai berikut:

1. Rangkap jabatan ialah pelanggaran hukum yang mana seseorang sudah memiliki jabatan tertentu sebagai pejabat pemerintah, baik itu jabatan struktural maupun jabatan fungsional dan juga menempati jabatan lainnya.
2. Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menjelaskan tentang anggota komisaris dilarang memegang jabatan rangkap sebagai, anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta

⁵ Dian Aminuddin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 1

dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan dan jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pegawai Negeri Sipil yang menduduki rangkap jabatan di dalam pasal 1 Pegawai Negeri Sipil dilarang menduduki jabatan rangkap dan juga di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Pasal 25 menjelaskan anggota direksi dilarang memegang rangkap jabatan sebagai anggota direksi BUMN, badan usaha milik negara, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan.

C. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang, maka rumusan masalah yang diambil:

1. Bagaimana rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di badan usaha milik negara perspektif hukum positif?
2. Bagaimana perspektif mashlahah terkait pegawai negeri sipil yang merangkap jabatan sebagai komisaris di badan usaha milik negara?
3. Bagaimana pemerintah menguatkan Undang-Undang tentang dilarangnya merangkap jabatan oleh Pegawai Negeri Sipil?
4. Bagaimana pemerintah memahami regulasi yang sudah tercantum dalam undang-undang agar tidak terjadi praktik rangkap jabatan?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka penulis berharap beberapa tujuan penelitian akan terwujud dan yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah:

1. Untuk mengetahui bagaimana rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di badan usaha milik negara perspektif hukum positif
2. Untuk mengetahui bagaimana perspektif mashlahah terkait pegawai negeri sipil yang merangkap jabatan sebagai komisaris di badan usaha milik Negara
3. Untuk mengetahui bagaimana pemerintah menguatkan Undang-Undang tentang dilarangnya merangkap jabatan oleh Pegawai Negeri Sipil
4. Untuk mengetahui bagaimana pemerintah memahami regulasi yang sudah tercantum dalam undang-undang agar tidak terjadi praktik rangkap jabatan?

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan masalah di atas maka manfaat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagi Penulis, sebagai salah satu media latihan untuk meningkatkan kemampuan yang sudah dipelajari nya, dengan melakukan beberapa cara salah satunya adalah melakukan penelitian.
2. Bagi Peneliti, masyarakat dan mahasiswa sebagai tolak ukur bagi penelitian-penelitian selanjutnya sehingga dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan.
3. Bagi Pemerintah Indonsia, ini adalah sebagai kritik dan masukan kecil

namun berpotensi besar untuk pemerintahan kedepannya, supaya mengambil keputusan dan masukan menjadi pertimbangan untuk lebih loyalitas kepada negara bukan partai karena pada dasarnya kalian sudah milik negara dan kewajiban kalian akan diberikan oleh negara dan negara juga memerlukan itu.

F. Sistematika Pembahasan

Untuk memudahkan dalam menyelesaikan penelitian, dan untuk mengurutkan pembahasan yang bertujuan untuk mudah dimengerti serta mendapatkan kesimpulan yang benar, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian. Dalam bab ini penulis menggambarkan alasan yang mendasari untuk melakukan penelitian, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian. Dan menguraikan terkait dengan metode yang digunakan, jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, metode pengumpulan bahan hukum, metode pengolahan bahan hukum, metode analisis bahan hukum yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum secara rinci dan jelas dari data penelitian.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi kajian teori yang menjelaskan tentang teori dan tau konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk menjadi bahan kajian dan analisis masalah. Teori yang digunakan merupakan teori yang relevan dengan judul penelitian penulis, bertujuan untuk membantu menganalisis data yang didapatkan.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan inti dari penelitian, dikarenakan dalam bab ini akan mengetahui bagaimana penulis menganalisis data-data baik itu melalui data primer ataupun data sekunder untuk menjawab pertanyaan yang ada dirumusan masalah. Sehingga nantinya dapat diketahui bagaimana perspektif hukum positif dan mashlahah terhadap pegawai negeri sipil yang merangkap jabatan komisaris di badan usaha milik negara.

BAB IV: PENUTUP

Bab yang terakhir ini berisi kesimpulan serta saran. Kesimpulan yang dimaksud merupakan jawaban singkat dari pertanyaan di rumusan masalah bukan ringkasan penelitian yang dilakukan. Sementara saran ialah usulan atau anjuran kepada pihak yang mewakili kewenangan lebih terhadap judul yang diteliti untuk kebaikan masyarakat, dan usulan atau anjuran untuk peneliti selanjutnya dimasa mendata.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Pengertian Rangkap Jabatan

Rangkap jabatan ialah pelanggaran hukum yang mana seseorang sudah memiliki jabatan tertentu sebagai pejabat pemerintah, baik itu jabatan struktural maupun jabatan fungsional dan juga menempati jabatan lainnya yang berbeda sebagai direksi, komisaris atau yang lain di badan usaha plat merah.⁶

B. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri sipil ialah tenaga kerja jasmaniyah maupun rohaniah (mental dan fikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Dan juga pegawai ialah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.⁷ Tugasnya ialah melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan Republik Indonesia.⁸

⁶ Tri Wahyuni, *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* (Samarinda: Pusat Kajian, Pendidikan, dan Pelatihan Aparatur III LAN, 2017), 3.

⁷ A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 2006), 113.

⁸ Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Tambahan Lembaran Negara

C. Teori Kepastian Hukum

Keberlakuan hukum dalam masyarakat harus memperhatikan kepastian hukum yang ada didalamnya, bertujuan agar hukum tersebut dapat diterima oleh masyarakat. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen dalam pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif. Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menetapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepastian ialah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Menurut Sudikno Mertokusumo, mendefinisikan kepastian hukum ialah perlindungan bagi para pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai definisi bahwa seseorang akan mendapatkan sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan itu akan lebih tertib.⁹ Sebelum lahirnya kepastian hukum, terdapat asas fundamental yakni asas legalitas. Tujuan asas legalitas sendiri ialah untuk melindungi kepentingan individu sebagai ciri utama dari tujuan hukum pidana. Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) menyebutkan: *Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke stajbepaling*. Yang

Republik Indonesia Nomor 5494.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1999), 145.

artinya “Tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum, kecuali berdasarkan ketentuan pidana berdasarkan undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatan itu sendiri.”¹⁰ Tongat, dalam bukunya mengatakan: Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) bermakna ketentuan pidana dalam undang-undang hanya berlaku pada tindak pidana yang terjadi setelah ketentuan pidana dalam undang-undang itu diberlakukan, jadi ketentuan pidana dalam undang-undang hanya berlaku untuk waktu kedepan.¹¹ Kemudian menurut Wirjono Prodjodikoro memaknai arti dari *nullum delictum nulla poena sine praevia lege* ialah tiada kejahatan, tiada hukuman pidana tanpa undang-undang hukum pidana terlebih dahulu.¹² Menurut Mardjono, rasa ingin untuk mendapatkan kepastian hukum itu salah apabila disandingkan dengan adanya peraturan perundang-undangan pidana (peraturan tertulis). Walaupun benar adanya bahwa peraturan tertulis itu bisa memberi rasa kepastian dan keadilan yang kuat, namun kepastian hukum itu data ng dari kepercayaan bahwa hukum pidana tidak diterapkan secara sewenang-wenang (*arbitair*). Hukum pidana adat dapat mempengaruhi hukum pidana tertulis. Hukum pidana adat dapat mempengaruhi hukum pidana tertulis, seharusnya dapat memperkuat rasa keadilan dan kepastian

¹⁰ Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1984), 4.

¹¹ Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan* (Malang: UMM Press, 2008), 49.

¹² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2003), 43

hukum dikarenakan mendekatkan hukum pidana tertulis dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Hakim sebagai penegak keadilan mempunyai tugas dan kewajiban untuk selalu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup menurut adat setempat.¹³

Kepastian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki memiliki dua definisi, yakni: adanya aturan yang bersifat umum sehingga membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak dilakukan dan berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan tersebut. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah dipusutkan.¹⁴

D. Teori Kepastian Hukum Keberlakuan hukum

Dalam masyarakat harus memperhatikan kepastian hukum yang ada didalamnya, bertujuan agar hukum tersebut dapat diterima oleh masyarakat. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen dalam pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif. Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menetapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepastian ialah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Menurut Sudikno Metokusumo, mendefinisikan

¹³ Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Keadlilan dan Pengabdian Hukum* (Jakarta: UniverSitas Indonesia, 1995), 109.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuku, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 158

kepastian hukum ialah perlindungan bagi para pencari keadilan terhadap tindakan sewenangwenang yang mempunyai definisi bahwa seseorang akan mendapatkan sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan itu akan lebih tertib.¹⁵

Sebelum lahirnya kepastian hukum, terdapat asas fundamental yakni asas legalitas. Tujuan asas legalitas sendiri ialah untuk melindungi kepentingan individu sebagai ciri utama dari tujuan hukum pidana. Pasal 1 ayat 1 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) menyebutkan: *Geen feit is strafbaar dan uit kracht van eene daaraan voorafgegane wettelijke stajbepaling*. Yang artinya “Tidak ada suatu perbuatan yang dapat dihukum, kecuali berdasarkan ketentuan pidana berdasarkan undang-undang yang telah ada terlebih dahulu daripada perbuatan itu sendiri.”¹⁶ Tongat, dalam bukunya mengatakan: Pasal 1 ayat (1) Kitab UndangUndang Hukum Pidana (KUHP) bermakna ketentuan pidana dalam undangundang hanya berlaku pada tindak pidana yang terjadi setelah ketentuan pidana dalam undang-undang itu diberlakukan, jadi ketentuan pidana dalam undang-undang hanya berlaku untuk waktu kedepan.¹⁷ Kemudian menurut Wirjono Prodjodikuro memaknai arti dari *nullum delictum nulla poena sine praevia lege* ialah tiada kejahatan, tiada hukuman pidana tanpa undangundang hukum pidana terlebih dahulu.¹⁸

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1999), 145.

¹⁶ . Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1984), 4.

¹⁷ Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan* (Malang: UMM Press, 2008), 49.

¹⁸ 42 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2003), 43

Menurut Mardjono, rasa ingin untuk mendapatkan kepastian hukum itu salah apabila disandingkan dengan adanya peraturan perundangundangan pidana (peraturan tertulis). Walaupun benar adanya bahwa peraturan tertulis itu bisa memberi rasa kepastian dan keadilan yang kuat, namun kepastian hukum itu data ng dari kepercayaan bahwa hukum pidana tidak diterapkan secara sewenang-wenang (arbitair). Hukum pidana adat dapat mempengaruhi hukum pidana tertulis Hukum pidana adat dapat mempengaruhi hukum pidana tertulis, seharusnya dapat memperkuat rasa keadilan dan kepastian hukum dikarenakan mendekatkan hukum pidana tertulis dengan rasa keadilan dalam masyarakat.

Hakim sebagai penegak keadilan mempunyai tugas dan kewajiban untuk selalu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup menurut adat setempat.¹⁹ Kepastian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki memiliki dua definisi, yakni: adanya aturan yang bersifat umum sehingga membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak dilakukan dan berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan tersebut. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hak yang lainnya untuk kasus serupa yang telah dipusutkan.²⁰

Kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya mengenal hukum secara tertulis yang berbentuk peraturan perundang-undangan, tetapi masih ada

¹⁹ Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Keadlilan dan Pengabdian Hukum* (Jakarta: UniverSitas Indonesia, 1995), 109

²⁰ Peter Mahmud Marzuku, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 158

peraturan yang tidak tertulis yang masih hidup didalamnya. Oleh karena itu keberadaan hukum adat masih memegang peranan tinggi dan berpengaruh dalam penegakan hukum, apalagi diwajibkannya seorang hakim untuk menggali nilai-nilai normal yang hidup dalam masyarakat adat tersebut. Menurut Barda Nawawi, penerapan asas legalitas dalam KUHP hasil warisan Belanda dalam konteks sistem hukum nasional seharusnya jangan diartikan semata-mata sebagai kepastian/kebenaran/keadilan nilai-nilai substantif.²¹ Dalam rangka pembaharuan dan penegakan hukum, terdapat tiga hal yang hendaknya diperhatikan, yakni:

1. Pembaharuan substansi hukum, yakni pembaharuan peraturan perundang-undangan yang sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan masyarakat.
2. Pembaharuan struktur hukum, yakni perlu adanya penyempurnaan terkait berbagai aspek di bidang kelembagaan hukum.
3. Pembaharuan budaya hukum yang meliputi perubahan sikap, baik itu itu aparat penegak hukum maupun masyarakat.

Dengan ketiga pembaharuan hukum tersebut, maka bidang penegakan hukum menjadi masalah yang strategis dan sekaligus menentukan peranan fungsi hukum dalam menciptakan kepastian hukum untuk mencapai keadilan. Dalam pembaharuan hukum pidana kedepan, sumber hukum atau landasan legalitas untuk menyatakan suatu perbuatan sebagai tindak pidana, tidak hanya

²¹ Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan di Indonesia* (Semarang: Universitas Diponegoro, 2012), 67.

didasarkan pada asas legalitas formal tetapi juga didasarkan pada asas legalitas material, yakni dengan memberikan tempat kepada hukum yang tidak tertulis.

Hukum lahir untuk menciptakan kepastian untuk ketertiban dalam masyarakat, menurut Fence M. Wantu mengatakan hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi masyarakat. Kepastian hukum diartikan sebagai kejelasan norma sehingga dapat dijadikan norma sehingga dapat dijadikan pedoman bagi masyarakat yang dikenakan peraturan.²² Pengertian kepastian dapat dimaknai bahwa adanya kejelasan dan ketegasan terhadap berlakunya hukum dalam masyarakat, agar tidak menimbulkan salah tafsir. Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan multitafsir dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Kepastian hukum yang sesungguhnya ialah apabila peraturan perundang-undangan dapat dijalankan sesuai dengan prinsip dan norma

²² Fence M Wantu, “*Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim*”, Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol 19 No.3 (2007): 388.

hukum. Menurut Bisdan Sigalingging mengatakan antara kepastian substansi hukum dan kepastian penegakan hukum seharusnya sejalan, tidak boleh hanya kepastian hukum bergantung pada *law in the books*, tetapi kepastian hukum yang sesungguhnya ialah kepastian dalam *law in the books* tersebut dapat dijalankan sebagaimana mestinya sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam menegakan keadilan hukum. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum, yang bermakna bahwa penyelenggaraan Negara disemua bidang wajib berlandaskan aturan hukum yang adil dan pasti. Kemudian Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, artinya pengakuan hukum, jaminan hukum, perlindungan hukum, dan kepastian hukum yang diberikan kepada setiap warga negara harus berdasarkan pada asas keadilan dan kesetaraan hukum. Barda Nawawi Arief mengungkapkan tentang perlindungan hukum: “terpenuhinya hak-hak dan kewajiban seseorang, baik itu kepada individu maupun kelompok. Perlindungan hukum tersebut menyangkut pula terhadap korban. Hal itu merupakan bagian dari perlindungan kepada masyarakat sebagai konsekuensi logis dari teori kontrak sosial (*social contract*)

argument) dan teori solidaritas sosial (social solidarity argument).²³ Sudah sewajarnya kepastian menjadi bagian dari suatu hukum, hal ini lebih diutamakan untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan jati diri serta maknanya, karena tidak lagi dapat digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang. Pada hakikatnya Kepastian merupakan tujuan utama dari hukum. Menurut Hans Kelsen, hukum ialah sebuah sistem norma. Norma ialah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma ialah produk dan aksi manusia yang deliberative. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam berinteraksi atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁴ Menurut Gustav Radburch, hukum harus mengandung 3(tiga) nilai identitas, yakni:²⁵

²³ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), 54.

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), 158.

²⁵ Zainal Abdi Maulana, “*Larangan Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi*”, (Undergraduate Thesis, Universitas Jember, 2018)

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan merupakan kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *unility*).

Tinjauan hukum yang mendekati realistik ialah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivism lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan kaum fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang bermakna hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif ialah keadilan.²⁶ Sementara menurut Utrecht,²⁷ kepastian hukum mengandung 2(dua) pengertian yakni: adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan berupa keamanan hukum bagi individu dari

²⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum ; Mencari dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Lassbang Pressindo, 2010), 59.

²⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 23.

kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistisme di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan.

Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekadar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwasanya hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan tapi semata-mata hanya untuk kepastian.²⁸ Asas kepastian hukum merupakan jaminan bahwa suatu hukum harus diajalankan dengan cara yang baik dan tepat. Kepastian pada intinya salah satu tujuan dari hukum.²⁹ Adanya kepastian hukum dalam suatu negara membuat adanya keseimbangan antara aturan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.³⁰ Penyelenggaraan sistem

²⁸ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 23.

²⁹ Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Posmoderenisme Hukum* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), 24.

³⁰ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2011), 27.

ketatanegaraan Indonesia yang sesuai dengan asas kepastian hukum tentunya tidak dianggap sebagai elemen mutlak, tetapi sebagai sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi yang memperhatikan asas manfaat dan efisiensi.

E. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

AAUPB merupakan terjemah dari *Algemene Beginselen van Vevoorlijk Bestur* (ABB) sebuah istilah dalam Bahasa Belanda. Di Inggris prinsip ini dikenal sebagai *The Principal of Natural Justice* atau *The General Principles of Good Administration*. Sementara di Perancis diistilahkan sebagai *Les Principaux Generaux du Droit Coutumier Publique*. Dan di Belgia disebut sebagai *Algemene Rechtsbeginselen*. Serta di Jerman dinamakan *Allgemeine Grundsätze der Ordnungsgemäßen Verwaltung*.³¹ ABB diartikan sebagai prinsip umum pemerintahan yang baik yang pada dasarnya merupakan aturan hukum publik yang wajib diikuti oleh pengadilan dalam menerapkan hukum positif. Di Belanda, penerapan prinsip ABB dipengaruhi oleh konsep *welfare state* atau konsep Negara kesejahteraan yang menempatkan penyelenggara pemerintahan sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap tercapainya kesejahteraan

³¹ Cekli Setya Pratiwi dkk, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)* (Jakarta: Jurnal Sector Support Program, 2016), 25.

umum warga masyarakat. Sejarah perkembangan AAUPB di Indonesia dapat dilihat dari perkembangan prinsip dalam berbagai peraturan perundang-undangan, praktik penerapannya dalam putusan pengadilan atau yurisprudensi serta doktrin.

Perkembangannya sendiri dari prinsip yang tidak tertulis bergeser menjadi norma hukum tertulis berlangsung cukup lambat. Sejak Undang-Undang Tentang PTUN Tahun 1986, risalah Undang-Undang menyatakan bahwa Fraksi ABRI sudah mengusulkan konsep AAUPB. Namun usulannya ditolak oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh dengan alasan praktik ketatanegaraan maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara di Indonesia, belum mempunyai kriteria *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* seperti di Belanda dan berbagai negara yang menerapkan Eropa Kontinental.³² Perkembangan pengaturan prinsip AAUPB menemukan momentum kuat tatkala Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disahkan pada tahun 2014. Penyebutan istilah AAUPB dapat ditemukan dalam Pasal 1,5,7,8,9,10,24,31,39,52,66, dan 87. AAUPB sendiri diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) serta penjelasan Pasal 10 ayat (1) yang memuat delapan asas AAUPB yaitu: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak

³² Cekli Setya Pratiwi dkk, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)* (Jakarta: Jurnal Sector Support Program, 2016), 27.

menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Sedangkan pada Pasal 10 ayat (2) dapat diartikan sebagai tambahan yang diadopsi oleh hakim dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dari doktrin yang dikembangkan oleh pakar Hukum Administrasi Negara.

Istilah asas dalam AAUPB menurut Bachsan Mustafa diartikan sebagai asas hukum, yaitu suatu asas yang menjadi dasar dari suatu kaidah hukum termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma ialah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, terlebih dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurzorg*.³³ Kata ‘umum’ bermakna sesuatu yang sifatnya menyeluruh dan mencakup hal-hal 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 yang menyatakan

³³ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom* (Bandung: Refika Aditama, 2012), 124.

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara ialah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan ialah kegiatan yang bersifat eksekutif. Apabila berdasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diatas, maka aparat pemerintah dari yang tinggi sampai rendah mengemban dua fungsi yaitu: Fungsi memerintah (*bestuursfunctie*) Kalau fungsi memerintah tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet. Dan Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*) Fungsi pelayanan ialah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit menyejahterakan masyarakat. Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam welfare state sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara yang berlandaskan hukum, maka tindakan yang dilakukan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut harus berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadinya benturan kepentingan antar warga masyarakat dengan pemerintah.

Menurut Jazim Hamidi definisi AAUPB dapat ditarik unsur-unsur yang

membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif antara lain sebagai berikut:³⁴

1. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
2. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hak administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan) dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
3. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
4. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencar dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum. Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampur kewenangan, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas

³⁴ azim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 65.

pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan lagi dua asas, yaitu: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.³⁵

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandangan sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB ialah asas-asas hukum tidak tertulis yang mana untuk keadaankeadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.³⁶ Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak serta dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknai sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknai sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.

³⁵ Solechan, “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik”, *Jurnal Administrative Law & Governance*, Volume 2 No.2(2019): 545.

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), 83.

Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

F. Mashlahah

1. Definisi Mashlahah

Mashlahah (مصلحة) berasal dari bahasa Arab yang bermakna mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan.³⁷ Menurut bahasa, asal kata mashlahah yaitu shalahu, yashluhu, shalahan, (صلح - يصلح) yang bermakna sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat.³⁸ Sedangkan kata mursalah artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (Al-Qur'an dan Al-Hadist) yang membolehkan atau melarangnya.³⁹ Tujuan syara' yang harus dipelihara adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Apabila seseorang melakukan aktivitas yang intinya ditujukan untuk memelihara kelima aspek tujuan tersebut, maka dinamakan mashlahah. Selain itu, untuk menolak segala bentuk ke-madlarat-an (bahaya) yang berkaitan dengan kelima aspek tujuan syara' tersebut juga dinamakan mashlahah.

Imam Al-Ghazali memandang bahwa suatu kemashlahatan harus sejalan dengan tujuan syara', sekalipun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemashlahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada

³⁷ Munawwar Kholil, *Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah* (Semarang: Bulan Bintang, 1996), 43.

³⁸ Muhammad Yunus, *Kamus Bahasa Arab Indonesia* (Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir Al Quran, 1973), 219.

³⁹ Munawwar Kholil, *Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah* (Semarang: Bulan Bintang, 1996), 43

kehendak syara', akan tetapi didasarkan pada hawa nafsu. Oleh sebab itu, yang dijadikan patokan dalam menentukan kemashlahatan itu ialah kehendak dan tujuan syara', bukan kehendak dan tujuan manusia.⁴⁰ Beberapa ulama berbeda pendapat mengenai definisi mashlahah, antara lain sebagai berikut:

a. Mashlahah menurut ulama Ahli Ushul yang dijelaskan oleh Imam Al-Ghazali,⁴¹ yaitu:

المصلحة فهي عبارة في الأصلي عن جلب منفعة او دفع مصرة ولسنا نعني به وصالح الحق في تحصيل . فان جلب المنفعة و دفع المصرة مقاصد الحق .ذلك لكنا نعني بالمصلحة المحافظة على مقاصد الشرع ومقصود من الخلق .مقاصدهم فكل ما ية . ومالهم ,وتسلهم ,وعقلهم ,ونفسهم ,خمسة وهو ان يحفظ عليهم دينهم ونل ما يفوت هذه الصول ص فهو , هذه الصول الخمسة فهو مصلحة ضمن حفظ .ودفعه مصلحة ,مفسدة

“Al-Mashlahah dalam pengertian awalnya ialah menarik kemanfaatan atau menolak kemadlaratan (sesuatu yang menimbulkan kerugian), namun tidaklah demikian, karena untuk mencapai kemanfaatan dan menafikkan kemadlaratan merupakan tujuan manusia. Adapun kemashlahatan manusia terletak apabila tercapainya tujuannya, yang dimaksud dengan mashlahah ialah menjaga tujuan syara'. Tujuan syara' yang berhubungan dengan manusia ada lima, yaitu: memelihara

⁴⁰ Abu Hamid Al Ghazali, Al Mustashfa min “*Ilmi al Ushul* (Beirut: Dar al Kutub al ‘Ilmiyah, 1980), 286.

⁴¹ Al Ghazali, al Mushtashfa min ‘*Ilm al Ushul* (Kairo: Syirkah al Tiba’ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971), 286-287.

agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Maka setiap segala sesuatu yang mengandung atau mencakup pemeliharaan atas hal tersebut ialah mafsadah, sedangkan menolaknya ialah mashlahah.”

- b. Mashlahah menurut al Khawarizmi yang dijelaskan oleh Wahbah Zuhaili,⁴²yaitu:

والمراد بالمصلحة المحافظة على المقصود الشرع بدفع المفساد عن الحق

“Yang dimaksud dengan mashlahah ialah memelihara tujuan hukum Islam dengan menolak bencana atau kerusakan hal-hal yang merugikan dari manusia”.

- c. Mashlahah menurut Ramadhan Al-Buthi,⁴³ adalah:

, من حفظ دينهم, المصلحة هي المنفعة التي فصللدها الشلللرع الحكيم لعبادة

طبق ترتيب معين فيما بينها . واملهم , وتسللهم , وعقولهم , ونفسلهم

“Al-Mashlahah ialah sesuatu yang manfaat dan dimaksudkan oleh syari’ yang Maha Bijaksana, untuk kebaikan hambahambanya, berupa pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan serta harta mereka sesuai urutan yang jelas yang tercakup di dalamnya”.

- d. Mashlahah menurut Najmuddin Al-Thufi,⁴⁴adalah:

فهو السبب المؤدي الى الصالح وضالنفح كا التجارة : اما حدها بحسب العرف

وبحسب الشرع هو السبب المدي الى المقصود الشرع عبادة او . المؤدية الى الربح

ثم هي تنقسهم الى مايقصده لنفع المخلوقين وانتظام احوالهم كلعبادات . عادة

⁴² Wahbah Zuhaili, Ushul al Fiqh al Islami (Beirut: Dar al Fikr, 1986), 757

⁴³ Sa’id Ramadhan al Bhuti, Dhawabit al Mashlahah fi al Syari’ah al Islamiyah (Beirut: Mu’assasah al Risalah, 1992), 27

⁴⁴ Najmuddin al Thufi, Kitab al ta’yin Fisyarhi al Arba’in (Beirut Libanon: Mu’assasah al Rayyan al Maktabah al Malikiyah, 1998), 239.

“Adapun pengertian al-Mashlahah menurut ‘urf (pemahaman yang berlaku di masyarakat) adalah sebab yang mendatangkan kebaikan atau manfaat, seperti perdagangan yang menghasilkan atau mendatangkan laba. Adapun menurut syara’ sebab yang dapat menghantarkan atau mendatangkan tujuan daripada maksud Syari’ dalam hukum ibadah atau ‘adah atau muamalah, kemudian mashlahah dibagi menjadi mashlahah yang dikehendaki syari’ sebagai hak prerogratif seperti ibadah dan mashlahah yang dimaksud untuk kemashlahatan manusia dan keteraturan urusan mereka seperti adat atau hukum adat”.

Dari beberapa definisi mashlahah tersebut dapat disimpulkan bahwa mashlahah ialah kemanfaatan yang diberikan syari’ sebagai pembuat hukum untuk hamba-Nya yang meliputi upaya penjagaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta sehingga nantinya terhindar dari kerugian baik itu dunia maupun akhirat.

G. Penelitian Terdahulu

Dalam peneliti terdahulu ada beberapa hasil penelitian yang dibuat oleh peneliti terdahulu yang judulnya hampir sama dengan judul yang diteliti, sehingga peneliti dapat membandingkan perbedaan pada penelitian terdahulu.

1. Penelitian dari Jurnal May Lim Charity dengan judul penelitian. Hasil penelitian nya adalah Rangkap jabatan dengan dalih apapun pada akhirnya akan berujung pada potensi terjadinya konflik kepentingan yang akan

mendorong pada tindak pidana korupsi. Ke depan aturan mengenai rangkap jabatan harus menjadi *mainstreaming* materi muatan perundang-undangan terutama terkait undang-undang pemilu, undang-undang pemilihan presiden dan kepala daerah, undang-undang aparatus sipil negara, dan undang-undang pemerintahan daerah agar secara tegas dilarang. Bagi para politisi yang kebetulan menduduki posisi jabatan publik, maka sudah semestinya menanggalkan aspirasi politiknya dan harus kembali menjunjung tinggi amanah dan nilai-nilai karakter jabatan yang diemban.

2. Penelitian Ahmad Wahyudi Skripsi UIN Alauddin Makassar Fakultas Syariah dan Hukum tahun 2021. Hasil penelitiannya yaitu Pertimbangan diangkatnya ASN, TNI dan Polri sebagai komisaris di BUMN adalah karena dibutuhkan kontribusi bagi keamanan dan kestabilan bisnis perusahaan. Pertimbangan tersebut didasarkan pada Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyebutkan tugas komisaris ialah melakukan pengawasan sehingga kemungkinan terjadinya konflik kepentingan tidak akan terjadi. Pertimbangan lainnya, yakni karena adanya kepemilikan saham pemerintah sekitar 51% dalam bentuk penyertaan modal negara (Public Service Obligation), oleh karenanya dibutuhkan wakil pemerintah untuk menjaga kepentingan dan kebijakan serta memastikan bahwa Corporate Social Responsibility (CSR) berjalan sesuai dengan yang dikehendaki pemerintah. Untuk itu, ASN, TNI dan

Polri yang kapabel dibutuhkan untuk mengisi posisi komisaris di BUMN.

Namun, tetap saja hal tersebut harus tetap dikawal dan terus dikaji karena peraturan perundang-undangan yang ada masih saling berbenturan.

3. Penelitian Muhamad Rifaldi Kelana Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif

Hidayatullah Jakarta Fakultas Syariah dan Hukum tahun 2022. Hasil penelitiannya yaitu Jika ditinjau melalui Fiqih Siyasah, praktik rangkap jabatan dengan menggunakan teori al-wizarah Imam al-Mawardi menyatakan rangkap jabatan tindakan yang dilarang bagi semua pejabat negara, terutama wazir atau Menteri dan/atau Tri Rismaharini yang diangkat menjadi Menteri namun masih menjabat sebagai Walikota Surabaya pada waktu yang bersamaan. Rangkap jabatan juga bertolak belakang dengan prinsip menjaga agama, kepentingan masyarakat banyak, dan juga asas profesionalitas dan etika. Fakta tersebut sama dengan apa yang dikatakan teori al-wizarah bahwa rangkap jabatan merupakan tindakan yang tidak mencerminkan kejujuran serta bertentangan dengan akhlakul karimah yang harus dipunyai oleh setiap pejabat negara atau pemerintahan. Pelanggaran akan hal tersebut dapat berakibat pada diberhentikannya Tri Rismaharini pada kedua posisi jabatan yang didudukinya saat ini. Ketentuan mengenai rangkap jabatan dalam peraturan perundang-

undangan yang terkait dengan demikian dapat dikatakan relevan dengan ketentuan larangan rangkap jabatan dalam teori al-wizarah Imam al-Mawardi.

4. Penelitian Ida Ayu Intan Pramesti Dewi Pidada Jurnal Kertha Negara Vol. 9 No. 3 Tahun. Hasil penelitian nya yaitu Pengaturan PNS yang merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN terdapat konflik norma antara Peraturan Menteri BUMN dengan UU BUMN dan UU Kebijakan Publik ini dapat menimbulkan konflik norma yang menyebabkan tidak adanya kepastian hukum didalamnya mengenai boleh atau tidaknya PNS menjabat sebagai Komisaris BUMN. Konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menggunakan asas lex superior derogate legi priori, yang pada prinsipnya UU BUMN dan UU Kebijakan Publik lah yang berlaku karena lebih tinggi khirarkinya daripada peraturan menteri. Artinya Pada prinsipnya PNS dan pejabat instansi pemerintah dilarang menjabat sebagai komisaris BUMN sebagai penyelenggara pelayanan publik. Kedudukan PNS yang merangkap jabatan pejabatan sebagai komisaris bumn ditinjau dari perspektif asasasas umum pemerintahan yang baik bahwa kedudukan rangkap jabatan tersebut memaksa seorang pejabat untuk mengurus dan bertanggungjawab atas dua wewenang yang berbeda yang artinya ada waktu yang dipangkas dari penyelenggaraan

kepentingan umum untuk memikirkan dan mengurus entitas privat atau BUMN tersebut, sehingga dua kewenangan tersebut dapat memecah konsentrasi dan profesionalisme dalam penyelenggaraan kepentingan umum dan pelayanan publik. Oleh karena itu, praktik rangkap jabatan akan bertentangan dengan penerapan asas penyelenggaraan kepentingan umum dalam AAUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik).

Persamaan penelitian Jurnal May Lim Charity, Skripsi Ahmad Wahyudi UIN Alauddin Makassar Fakultas Syariah dan Hukum, Muhamad Rifaldi Kelana Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Fakultas Syariah dan Hukum, dan Ida Ayu Intan Pramesti Dewi Pidada dengan peneliti yaitu sama-sama membahas tentang permasalahan rangkap jabatan yang terjadi di Indonesia. Perbedaan nya itu peneliti lebih membatasi objek yang akan diteliti dalam penelitian ini.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Metode secara etimologi merupakan cara dalam melakukan sesuatu, secara istilah metode merupakan titik awal menuju proposi akhir dalam bidang pengetahuan tertentu.⁴⁵ Metode penelitian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena penelitian itu aktivitas ilmiah yang sistematis, terarah, dan bertujuan.⁴⁶ Maka dari itu data yang didapat dalam penelitian wajib sesuai dengan permasalahan yang diangkat. Jenis penelitian ini penulis menggunakan yuridis normatif yang bersifat deskriptif, maksudnya ialah penelitian yang berdasarkan pada norma hukum yang ada dalam Peraturan Perundang-Undangan dan putusan pengadilan.⁴⁷ Jenis penelitian ini cocok digunakan terhadap permasalahan yang telah penulis utarakan dilatar belakang masalah, karenanya dengan ini dapat menganalisis Peraturan Perundang-Undangan yang dapat menghasilkan data lengkap dan menyeluruh, serta dapat mengungkap ketidakpastian hukum yang ada di Undang-Undang.⁴⁸

Penulis menggunakan jenis penelitian Yuridis Normatif dikarenakan adanya *conflict of norm* antara Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang

⁴⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008). 13.

⁴⁶ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2018), 133.

⁴⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

⁴⁸ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 129.

Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2006 Tentang ASN yang Menduduki Jabatan Rangkap, sehingga penulis akan mengkaji dan menganalisis boleh atau tidaknya pegawai negeri sipil merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN.

B. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan masalah yang telah diutarakan, maka pendekatan penelitian yang penulis gunakan merupakan penelitian kepustakaan dengan meneliti norma-norma hukum yang berlaku dengan pendekatan studi kepustakaan. Peter Mahmud Marzuki³⁰, menguraikan beberapa pendekatan yang biasanya digunakan dalam penelitian hukum, yaitu:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Dalam penelitian ini peneliti memilih pendekatan perundang-undangan. Pendekatan Perundang-Undangan merupakan suatu hal mutlak untuk penelitian yuridis normative, karena yang akan diteliti ialah berbagai aturan hukum menjadi focus sekaligus tema utamanya. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.

2. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah beberapa kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang ada dan telah menjadi putusan pengadilan serta memiliki kekuatan hukum tetap.

3. Pendekatan Historis

Pendekatan historis dilakukan dengan cara menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkebangannya pengaturan terkait isu yang hendak dihadapi.

4. Pendekatan Komparatif

Pendekatan komparatif dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang antara satu atau laebih negara yang berkaitan mengenai hal yang akan dibahas.

5. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang terkait dengan Rangkap Jabatan Pegawai negeri sipil. Dalam hal ini, penulis menggunakan dua pendekatan penelitian, yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dengan menelaah undang-undang terkait dengan pegawai negeri sipil dan BUMN, baik itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang ASN yang Menduduki Jabatan Rangkap, Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan

Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN, serta Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

Dan penulis pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dalam mendapatkan doktrin hukum terkait dengan boleh tidaknya rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN dengan melakukan penelusuran kepustakaan dari buku-buku, jurnal dan beberapa literature terkait.

C. Sumber-Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum Yuridis Normatif memperoleh sumber bahan hukum dari kepustakaan. Berikut merupakan bahan sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah bahan-bahan hukum yang mengikat, baik berupa konstitusi, peraturan perundang-undangan serta peraturan lainnya yang telah dikodifikasikan sebagai acuan hukum. Dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang berkaitan langsung dengan penelitian ini, seperti:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik

Negara

- e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 Tentang Pegawai Negara Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap
- g. Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara
- h. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁴⁹ Semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk

⁴⁹ Amiruddin dan Zainal Arifin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, diantaranya: Buku BUMN Dari Sudut Pandang Tata Negara, Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat, Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang. Jurnal Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan Rangkap Di BUMN dan Perusahaan Swasta, Pengaturan Aparatur Sipil Negara Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris di BUMN, Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan.

D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini ialah melalui studi kepustakaan. Yang dilakukan yaitu dengan cara penelusutan buku-buku, jurnal, tesis, dan dokumen-dokumen terkait boleh atau tidaknya rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN perspektif hukum positif dan mashlahah. Pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “content analysis” sehingga dalam hal ini penulis melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang merupakan bahan hukum primer, kemudian melakukan penelitian ini terhadap bahan sekunder.

Pengumpulan bahan hukum wajib disusun serta diidentifikasi secara sistematis,⁵⁰ bahan hukum dilakukan dengan cara pengumpulan bahan diacukan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.

⁵⁰ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenadeadia Group, 2016), 149-151.

E. Metode Pengolahan Bahan Hukum

Langkah selanjutnya setelah melakukan pengumpulan bahan hukum ialah mengolah bahan hukum yang nantinya digunakan dalam penelitian. Pengolahan bahan hukum melalui beberapa tahap, diantaranya:

1. Pemeriksaan Data (*Editing*), yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang telah didapatkan, terutama dilihat kelengkapannya, kejelasan maknanya, kesesuaiannya, serta relevansi dengan kelompok lain.⁵¹ Dalam hal ini penulis melakukan pemeriksaan kembali terhadap bahan-bahan hukum yang telah didapatkan terkait boleh atau tidaknya rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN.
2. Klasifikasi (*Classifying*), dilakukan dengan cara menyusun dan mensistematiskan data yang telah didapatkan dari penelusuran studi kepustakaan. Data yang diperoleh kemudian diklasifikasikan berdasarkan pertanyaan dalam rumusan masalah, sehingga data yang didapatkan berguna untuk kebutuhan penelitian ini dan juga memudahkan pembaca dalam memahami penelitian ini. Dalam hal ini penulis setelah menemukan dan memeriksa kembali berbagai bahan hukum terkait judul yang diambil kemudian mengklasifikasikan data-data yang telah didapatkan lalu dijadikan bahan untuk menjawab rumusan masalah.
3. Verifikasi Data (*Veryfying*), dilakukan dengan cara mengecek kembali data yang telah didapatkan dari studi kepustakaan. Dalam hal ini kemudian

⁵¹ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Banyumedia Publishing, 2006), 296.

penulis melakukan pengecekan kembali data-data yang telah didapatkan, terkait dengan judul penulis.

4. Analisis Data (*Analyzing*), dilakukan dengan cara proses penyederhanaan data dalam bentuk yang lebih mudah dibaca serta diinterpretasikan. Data yang dianalisis berupa data yang didapatkan dari studi kepustakaan. Dalam hal ini penulis melakukan analisis data-data yang didapatkan dari kepustakaan untuk menjawab rumusan masalah yang ada.
5. Membuat Kesimpulan (*Concluding*), Setelah melakukan beberapa tahapan diatas maka ditariklah sebuah kesimpulan dari data-data yang telah dianalisis. Sebuah kesimpulan yang dibuat memiliki karakteristik pesan yang dilakukan secara obyektif dan sistematis. Dalam hal ini penulis mengambil kesimpulan dari hasil analisis yang menghasilkan jawaban dari rumusan masalah yang ada pada penelitian ini. Pada tahap ini penulis penulis membuat kesimpulan atau poin-poin penting yang kemudian menghasilkan gambaran jelas dan ringkass. Poin-poin tersebut berisikan jawaban dari rumusan masalah. Jawaban tersebut didapatkan dari analisis yang sudah dilakukan. Penulis kemudian menemukan jawaban sesuai dengan rumusan masalah yang telah dikemukakan dalam rumusan masalah.

F. Metode Analisis Bahan Hukum

Penelitian Yuridis Normatif sifatnya kualitatif, merupakan suatu penelitian yang mengacu kepada norma hukum yang ada dalam berbagai

peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan.⁵² Metode analisis yang digunakan peneliti dalam penelitian ini ialah metode analisis yuridis kualitatif. Penggunaan metode ini merupakan interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana dalam penelitian hukum normative. Hasil analisis hukum akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan penilaian yang obyektif guna menjawab permasalahan tentang rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN.

⁵² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Rangkap Jabatan Pegawai negeri sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif

1. Analisis Kepastian Hukum

Unsur formal kepastian hukum merupakan interpretasi dari hukum tertulis. Sebagaimana pegawai negeri sipil dapat melakukan rangkap jabatan lebih dari satu. Pemegang otoritas berdasarkan asas kepastian hukum dapat memperhatikan kaidah yang berlaku sehingga dalam pelaksanaannya tidak ada anomali, baik dari individu atau *corporate* maupun oknum pemerintah.

Secara eksplisit untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil, diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dengan tujuan untuk menanggulangi kepentingan antar dua instansi. Diatur pula dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dengan tujuan untuk mengantisipasi adanya konflik kepentingan dalam menjalankan tugasnya. Karena keduanya merupakan instansi pemerintah. Karenanya kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum. Sehingga kepastian hukum hanya terjamin, bila pemerintah mempunyai sarana-sarana yang secukupnya untuk memastikan peraturan-peraturan yang ada.

Hukum harus pasti dan harus adil sebagai pedoman dalam berperilaku, hukum harus berisikan hal-hal yang dinilai wajar oleh masyarakat. Karena dengan bersifat adil dan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya dengan baik. F.C Von Savigny dalam buku Achmad Ali mengindentikkan hukum ialah hukum rakyat sebagai perwujudan dari jiwa rakyat yang merupakan kesadaran umum rakyat dan merupakan intuisi hidup dari rakyat. Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, antara lain sebagai berikut:

Tabel IV.1
Peraturan Perundang-Undangan Terkait Rangkap Jabatan ASN

Peraturan Perundang-Undangan	Isi Pasal
Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” ⁵³
Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	“Kode etik dan kode perilaku aparatur negara salah satunya ialah menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya.” ⁵⁴
Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN	“Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai: 1)Direksi pada BUMN, BUMD, BUMS dan jabatan lainnya yang menimbulkan benturan kepentingan dan atau 2)jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” ⁵⁵

⁵³ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.

⁵⁴ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 *Tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

⁵⁵ Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 *Tentang Badan Usaha Milik Negara*.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik	“Pelaksana dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.” ⁵⁶
Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap	“Larangan bagi pegawai negeri sipil merangkap jabatan, kecuali yang menduduki jabatan rangkap dalam jabatan structural sekaligus jabatan jaksa, peneliti, dan perancang.” ⁵⁷
Pasal 24 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik	“Dewan komisaris dibolehkan rangkap jabatan pada dua perusahaan public, apabila tidak merangkap sebagai anggota direksi dibolehkan rangkap jabatan anggota dewan komisaris paling banyak empat perusahaan public, dan anggota dewan komisaris dapat merangkap jabatan sebagai anggota komite paling banyak lima perusahaan public asal yang bersangkutan juga menjabat anggota direksi atau anggota dewan komisaris.” ⁵⁸
Bab 2 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian	“Bagi bakal calon dari Kementerian Tekhnis atau Instansi Pemerintah lain harus berdasarkan surat usulan dari instansi terkait dan bagi bakal

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

⁵⁶ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 *Tentang Pelayanan Publik*. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.*

⁵⁷ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 *Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap*. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 121.*

⁵⁸ Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 *Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik*. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 375.*

Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN	calon yang berasal dari penyelenggara negara harus melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LKHPN) selama dua tahun terakhir yang dibuktikan dengan Bukti Laporan LKHPN kepada institusi yang berwenang.” ⁵⁹
---	--

Apabila dilihat kembali Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberhentian Dewan Anggota Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN menyampingkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang secara jelas melarang terkait rangkap jabatan dan kurang memiliki rumusan yang lengkap serta dapat menyebabkan ketidakpastian hukum. Salah satu aspek dari kepastian hukum ialah penegakan hukum. Peran komprehensif dari aparat penegak hukum tidak dapat dibiarkan begitu saja. Komponen yang terdiri dari Polisi, Jaksa, Advokat, dan Hakim mempunyai tugas pokok dan fungsi masing-masing. Perlu adanya sinergi dalam meramu hukum saat diimplementasikan sehingga tidak adanya ketimpangan disaat mempraktikkan hukum baik itu dalam pengadilan maupun di luar pengadilan. Kurangnya alasan pembeda bagi seorang pegawai negeri sipil untuk dapat melakukan rangkap jabat karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 melarang hal itu. Ketidakjelasan penjelasan atas boleh atau tidaknya rangkap jabatan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014.

⁵⁹ Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 *Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1207.

Ketidak sinkronan atau dapat dikatakan konflik norma (*conflict of norm*) antara Peraturan Menteri BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap. Konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menggunakan teori preferensi hukum yaitu dengan menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori*. Peraturan yang berkedudukan lebih tinggi mengesampingkan aturan yang berkedudukan lebih rendah itulah makna dari asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Mengenai hal ini berarti Peraturan Menteri BUMN posisi kedudukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan berada dibawah Undang-Undang, maka Peraturan Menteri tersebut seharusnya tidak bertentangan terhadap suatu Undang-Undang. Hal itu mengandung makna bahwasanya isi dari Peraturan Menteri BUMN tidak boleh memiliki konflik atau bertentangan dengan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik, jadi terkait harmonisasi Pengaturan PNS yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris BUMN berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferiori* yang digunakan adalah Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik, pada prinsipnya ialah PNS dan pejabat instansi pemerintah dilarang menjabat sebagai komisaris BUMN sebagai penyelenggara pelayanan publik.

2. Analisis Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik

Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan Ketidak sinkronan atau dapat dikatakan konflik norma (*conflict of norm*) antara Peraturan Menteri BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap. Konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menggunakan teori preferensi hukum yaitu dengan menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori*.

Peraturan yang berkedudukan lebih tinggi mengesampingkan aturan yang berkedudukan lebih rendah itulah makna dari asas *lex superior derogate legi inferiori*. Mengenai hal ini berarti Peraturan Menteri BUMN posisi kedudukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan berada dibawah Undang-Undang, maka Peraturan Menteri tersebut seharusnya tidak bertentangan terhadap suatu Undang-Undang. Hal itu mengandung makna bahwasanya isi dari Peraturan Menteri BUMN tidak boleh memiliki konflik atau bertentangan dengan Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik,

jadi terkait harmonisasi Pengaturan PNS yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris BUMN berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferiori* yang digunakan adalah Undang-Undang BUMN, Undang-Undang ASN, dan Undang-Undang Pelayanan Publik, pada prinsipnya ialah PNS dan pejabat instansi pemerintah dilarang menjabat sebagai komisaris BUMN sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Seorang pejabat publik yang memiliki jabatan rangkap sebagai komisaris BUMN diharuskan memiliki standar loyalitas, motivasi, dan kewajiban yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. Pejabat yang bersangkutan harus memiliki peran ganda, sehingga fokus dan waktu kerjanya harus setengah-setengah dan dibagi, sebagai pejabat publik di satu sisi sebagai komisaris BUMN di sisi yang lainnya. Selain dapat menimbulkan konflik kepentingan, praktik rangkap jabatan juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Penerapan atau praktik rangkap jabatan tidak selaras atau bertentangan dengan asas tidak mencampur adukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Pertama prinsip tidak mengaburkan kewenangan tersebut mensyaratkan bahwa penyelenggara negara tidak boleh menggunakan kewenangannya untuk tujuan selain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau menggunakan kewenangan di luar batas.⁶⁰ Beberapa undang-undang telah mengatur mengenai larangan rangkap jabatan karena

⁶⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 252.

menimbulkan konflik kepentingan, dengan timbulnya konflik kepentingan terhadap kewenangan dalam dua entitas berbeda tersebut maka mempertahankan asas ini sulit untuk dilaksanakan bagi pejabat yang memiliki dua kewenangan publik dan privat tersebut, sehingga atas dasar pertimbangan tersebut rangkap jabatan mempersulit penyelenggara pemerintahan untuk menerapkan asas tidak mencapuradukkan kewenangan dalam AAUPB.

Kedua ialah asas penyelenggaraan kepentingan umum. Asas ini menuntut pemerintah untuk selalu mengedepankan kepentingan publik dalam menjalankan tugasnya, yakni mencakup kepentingan seluruh aspek kehidupan masyarakat. Rangkap jabatan memaksa seseorang pejabat untuk mengurus dan bertanggungjawab atas dua wewenang yang berbeda yang artinya ada waktu yang dipangkas dari penyelenggaraan kepentingan umum untuk memikirkan dan mengurus entitas privat atau BUMN tersebut, 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. Karena pada prinsipnya AAUPB merupakan pedoman tertulis dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Apabila ditinjau dari sudut pandang hukum positif, dalam hal ini penulis menggunakan teori kepastian hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Rangkap jabatan tidak sesuai dengan salah satu asas dalam AAUPB yaitu bertentangan dengan asas tidak mencapur

adukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Sementara rangkap jabatan menurut kepastian hukum, ASN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan BUMN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

B. Perspektif Mashlahah Terkait Pegawai negeri sipil Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara

Hukum Islam berorientasi kepada kemashlahatan manusia, hal ini merupakan sesuatu yang diterapkan perlu adanya pengkajian perspektif kemashlahatan bersama. Kemashlahatan tidak hanya dijadikan karakteristik dalam hukum Islam namun sudah menjiwainya.⁶¹ Al-Qur'an sebagai sumber hukum utama sangat menekankan bagi kemashlahatan manusia.

Mashlahah merupakan kemanfaatan yang diberikan oleh syari' bagi hamba-Nya yang meliputi upaya penjagaan terhadap agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta, sehingga akan terhindar dari kerugian dunia dan akhirat. Konsep mashlahah dijelaskan secara rinci dalam nash, sesuatu yang dianggap sebagai kemashlahatan bagi manusia secara universal, maka sesuatu tersebut disahkan dan dapat dijadikan landasan dalam sebuah aturan.⁶²

⁶¹ Fanani Abdullah Na'im "*Paradigma Baru Hukum Islam dalam A. Khudari Shaleh* (ed)', (Pemikiran Ulama Kontemporer, t.th), 15.

⁶² Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz fi Ushul Fiqh* ('Amman: Maktabah al Batsair, 1994), 242.

Ditinjau dari segi kualitas atau kepentingan kemashlahatan ada tiga macam, antara lain sebagai berikut:

1. *Mashlahah al-Dlaruriyyah*

Kemashlahatan yang berkaitan dengan kebutuhan pokok umat manusia, yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kelima kemashlahatan ini disebut *al-Mashalih al-Khamsah*. *Mashlahah* ini merupakan inti bagi kehidupan manusia, sehingga diharuskan manusia untuk memilikinya, karena menyangkut aspek agama atau aqidah untuk kebahagiaan dalam kehidupan dunia dan akhirat. Rangkap jabatan pegawai negeri sipil kaitannya dengan *Mashlahah al-Dlaruriyyah* merupakan aspek yang esensial dalam permasalahan ini. Dalam menjalankan tugasnya harus sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Untuk pegawai negeri sipil dalam hal ini yang hendak merangkap jabatan, dilihat kembali kemashlahatan apa yang lahir dan juga *kemadlaratan* apa yang muncul, apabila kemashlahatan lebih banyak lahir dibanding dengan munculnya *kemadlaratan* maka itu sesuai dengan *mashlahah*, namun apabila sebaliknya maka itu sudah bertentangan dengan *mashlahah*.

2. *Mashlahah al-Hajiyyah*

Kemashlahatan yang dibutuhkan untuk mengoptimalkan kemashlahatan pokok (*al Mashalih al Khamsah*) yaitu berupa keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan dasar manusia. *Mashlahah* ini merupakan kebutuhan pokok yang jika *mashlahah* ini dihilangkan maka menimbulkan kesulitan bagi manusia, akan tetapi tidak sampai menyebabkan manusia mengalami kepunahan.

Dan jika *mashlahah* ini tidak terpenuhi seutuhnya, maka manusia sulit dalam memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. *Mashlahah Hajiyyah* dalam rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara ialah musyawarah dengan sesama aparatur negara lainnya pada instansi terkait. Musyawarah juga dilakukan untuk menimbang kedepannya, apakah sanggup dalam memikul jabatan ganda. Dalam musyawarah tidak berjalan dengan sendirinya melainkan melalui prosedur yang pemerintah tetapkan.

3. *Mashlahah al-Tahsiniyyah*

Kemashlahatan yang bersifat pelengkap, yakni berupa keleluasaan dan kepatuhan yang dapat melengkapi kemashlahatan sebelumnya. Jika *mashlahah* ini terpenuhi, maka kehidupan manusia menjadi kurang indah dan nikmat dirasakan akan tetapi tidak dapat menimbulkan *kemadlaratan*. Rangkap jabatan aparatur negara kaitannya dengan *mashlahah tahsiniyyah* pengambilan keputusan harus sesuai dengan tujuan *syara'* bukan tujuan manusia, karena seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya, karena tujuan manusia berlandaskan hawa nafsu sehingga tidak bisa dijadikan patokan.

C. Akibat Hukum Rangkap Jabatan ASN Menjadi Komisaris BUMN

ASN, TNI dan Polri sebagai institusi penyelenggara Negara harus tunduk pada peraturan lainnya salah satunya adalah UU Pelayanan Publik oleh karena BUMN dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan

publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka menurut Pasal 17 huruf a, organ BUMN yaitu direksi dan dewan komisaris dilarang melakukan rangkap jabatan. Apabila terdapat anggota direksi dan anggota dewan komisaris melakukan rangkap jabatan, sesuai dengan Pasal 54 ayat (7) anggota direksi dan anggota dewan komisaris yang bersangkutan akan dikenai sanksi berupa pembebasan dari jabatan. Ketentuan yang lebih khusus terkait larangan ASN untuk merangkap jabatan terdapat dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa seorang pegawai ASN akan memiliki jabatan dalam kedudukannya, baik dalam jabatan administrasi, jabatan fungsional atau jabatan pimpinan tinggi.

Terkait dengan rangkap jabatan yang dilakukan oleh para pelaksana pelayanan publik, masalah-masalah yang akan muncul yakni, pertama masalah moral (moral hazard). Masalah moral terjadi karena ada risiko bahwa pejabat publik yang ditunjuk sebenarnya tidak memiliki kapasitas, waktu, dan tenaga dalam menjalankan tugasnya mengawasi BUMN. Masalah ini khususnya muncul ketika seorang komisaris merangkap jabatan. Akibat hukum diangkatnya ASN, TNI dan Polri menjadi komisaris BUMN, yakni harus mengundurkan diri atau diberhentikan dari jabatannya. Hal tersebut sesuai dengan beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah Larangan rangkap jabatan tersebut sebagaimana telah tertuang dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), UU Nomor 34

Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia , UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia , UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), serta PP Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, dan PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan penulis, maka kesimpulannya antara lain sebagai berikut:

1. Terdapat perbedaan mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil, ada yang melarang dan membolehkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang melarang antara lain: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil Yang Menduduki Jabatan Rangkap. Serta peraturan perundang-undangan yang membolehkan antara lain: Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Pengawas Emiten atau Perusahaan Publik dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara. Ketidak sinkronan atau dapat dikatakan konflik norma (*conflict of norm*) antara Peraturan Menteri BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang

Menduduki Jabatan Rangkap. Konflik norma ini dapat diselesaikan dengan menggunakan teori preferensi hukum yaitu dengan menggunakan asas *lex superior derogate legi inferiori*.

2. Kemashlahatan itu harus selaras dengan tujuan syara' walaupun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemashlahatan bagi manusia tidak selamanya berlandaskan kepada kehendak syara', melainkan hawa nafsu belaka. Terkait dengan fenomena rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, dilihat dari sisi kemashlahatannya dan kemandlaratan, lebih banyak mana yang akan lahir dari fenomena tersebut. Apakah lebih banyak kemashlahatannya atau justru sebaliknya. Apabila kemashlahatan yang lebih banyak lahir maka itu disebut mashlahah dan apabila justru kemandlaratan yang lebih banyak maka itu bukan mashlahah.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan diatas, penulis memberikan saran antara lain sebagai berikut:

1. Perlu adanya pengkajian ulang dari Pemerintah terkait Peraturan Perundang-Undangan tentang Rangkap Jabatan Pegawai negeri sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara karena terjadi conflict of norm.
2. Pejabat aparatur negara dalam hal ini pegawai negeri sipil harus lebih selektif lagi dalam bekerja, terutama dalam memahami peraturan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

- A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 2006.
- Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz fi Ushul Fiqh*. ‘Amman: Maktabah al Batsair, 1994.
- Abu Hamid Al Ghazali, *Al Mustashfa min ‘Ilmi al Ushul*. Beirut: Dar al Kutub al ‘Ilmiyah, 1980.
- Al Ghazali, *al Mushtashfa min ‘Ilm al Ushul*. Kairo: Syirkah al Tiba’ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971.
- Amiruddin dan Zainal Arifin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2004.
- Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Posmoderenisme Hukum*. Yogyakarta: Rangkang Education, 2010.
- azim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008).
- Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011.
- Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan di Indonesia*. Semarang: Universitas Diponegoro, 2012.

- Cekli Setya Pratiwi dkk, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*. Jakarta: Jurnal Sector Support Program, 2016.
- Departemen Agama RI, *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemahan*. Jakarta: CV. Pustaka Al-Kautsar, 2009.
- Dian Aminuddin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum ; Mencari dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Lassbang Pressindo, 2010.
- Fanani Abdullah Na'im "Paradigma Baru Hukum Islam dalam A. Khudari Shaleh (ed)', (Pemikiran Ulama Kontemporer, t.th.
- Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom*. Bandung: Refika Aditama, 2012.
- Fence M Wantu, "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim", *Jurnal Berkala Mimbar Hukum*, Vol 19 No.3. 2007.
- I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenadeadia Group, 2016.
- Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2006.
- Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Keadlilan dan Pengabdian Hukum* (Jakarta: UniverSitas Indonesia, 1995.
- Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2011.

Muhammad Yunus, Kamus Bahasa Arab Indonesia. Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir Al Quran, 1973.

Munawwar Kholil, Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah. Semarang: Bulan Bintang, 1996.

Najmuddin al Thufi, Kitab al ta'yin Fisyarhi al Arba'in. Beirut Libanon: Mu'assasah al Rayyan al Maktabah al Malikiyah. 1998.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494.

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5038.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 121.

Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Persyaratan dan Tata

Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1207.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 375.

Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana, 2008.

Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.

Riduan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Rajawali Press, 2011).

Sa'id Ramadhan al Bhuti, Dhawabit al Mashlahah fi al Syari'ah al Islamiyah .Beirut: Mu'assasah al Risalah, 1992.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* . Yogyakarta: Liberty, 1999..

Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan*. Malang: UMM Press, 2008.

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

Wahbah Zuhaili, Ushul al Fiqh al Islamy. Beirut: Dar al Fikr, 1986.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2003.

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Sumber Jurnal:

Riris Katharina, “*Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara*”, Jurnal Spirit Publik, Volume 13, No.2. 2018

Riris Katharina, “*Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Sprit, Volume 13, No. 2. 2018.

Solechan, “Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik”, Jurnal Administrative Law & Governance, Volume 2 No.2. 2019.

Zainal Abdi Maulana, “*Larangan Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi*”. Undergraduate Thesis, Universitas Jember, 2018.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



1. Identitas Pribadi

Nama : Muhammad Saad Suryadi Putra
 Nim : 1910300010
 Tempat/Tanggal Lahir: Kisaran, 18 Oktober 2001
 Email/No.Hp : saad11223787@gmail.com
 Jenis Kelamin : Laki - Laki
 Jumlah Bersaudara : 1 (Satu)
 Alamat : Aek Kanopan, Kecamatan Kualuh Hulu, Kabupaten LabuhanBatu Utara

2. Identitas Orangtua

Nama Orang Tua: Hendra Suryadi
 Alamat : Aek Kanopan, Kecamatan Kualuh Hulu, Kabupaten Labuhan Batu Utara

3. Riwayat Pendidikan

- a. SD : Muhammadiyah 01 Aek Kanopan
- b. SMP/MTS/SLTP : Negeri 1 Kualuh Hulu
- c. SMA/MA/SLTPA : Muhammdiyah 9 Kualuh Hulu
- d. Perguruan Tinggi : Universitas Islam Negeri Syekh Ali Hasan AhmadAddary Padangsid