

**RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS
BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN
MASHLAHAH**

SKRIPSI

Oleh:

MUHAMMAD NIZAMUDDIN SIDQI

16230038



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2021

**RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS
BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN
MASHLAHAH**

SKRIPSI

Oleh :

MUHAMMAD NIZAMUDDIN SIDQI

NIM 16230038



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARIAH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2021

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,
Penulis menyatakan bahwa Skripsi dengan judul :

RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN MASHLAHAH

Benar-benar merupakan karya ilmiah yang disusun sendiri, bukan duplikat data milik orang lain. Jika dikemudian hari laporan penelitian ini merupakan hasil plagiarisme karya orang lain baik sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapatkan gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 31 Mei 2021

Penulis,



Muhammad Nizamuddin Sidqi
NIM 16230038

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Muhammad Nizamuddin Sidqi NIM 16230038 Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN MASHLAHAH

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji pada Majelis Dewan Penguji.

Malang, 31 Mei 2021

Mengetahui,

Ketua Jurusan
Hukum Tata Negara



Musleh Herry, S.H., M.Hum.
NIP.19687101999031002

Dosen Pembimbing



Abdul Kadir, S.HI., M.H
NIP 19820711201802011164

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI


Dewan Penguji Skripsi saudara Muhammad Nizamuddin Sidqi, NIM 16230038, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

RANGKAP JABATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL SEBAGAI KOMISARIS BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN MASHLAHAH


Telah dinyatakan lulus dengan nilai: (B+)

Dengan Penguji:


1. Khairul Umam, S.HI., M.H
NIP 199003312018011001

()
Ketua

2. Dr. M. Aunul Hakim, M.H
NIP 196509192000031001

()
Penguji Utama


3. Abdul Kadir, S.HI., M.H
NIP 19820711201802011164

()
Sekretaris

Malang, 03 Desember 2021

Scan Untuk Verifikasi



Dekan,

Dekan, M.A.
NIP. 197708222005011003

MOTTO

“Dua serigala lapar yang dilepas di tengah kumpulan kambing, tidak lebih merusak dibandingkan dengan sifat tamak manusia terhadap harta dan kedudukan yang sangat merusak agamanya.”

(H.R. al Tirmidzi 2376)

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi merupakan pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun dalam daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang standar internasional, nasional maupun ketentuan khusus digunakan penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang dengan menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 22 Januari 1998, No.159/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana yang tertera dalam buku Pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), INIS Fellow 1992.

B. Konsonan

ن : n	ظ : zh	ذ : dz	ا : a
و : w	ع : ‘	ر : r	ب : b
ه : h	غ : gh	ز : z	ت : t
ء : ‘	ف : f	س : s	ث : ts
ي : y	ق : q	ش : sy	ج : j
	ك : k	ص : sh	ح : h

ل : l	ض : dl	خ : kh
م : m	ط : th	د : d

Hamzah (ء) yang sering dilambangkan dengan alif, apabila terletak di awal kata maka dalam transliterasinya mengikuti vokalnya, tidak dilambangkan, namun apabila terletak di tengah atau di akhir kata, maka dilambangkan dengan tanda koma diatas (‘) berbalik dengan koma (‘) untuk pengganti lambang (ع).

C. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal Bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

◌َ	Fathah	A
◌ِ	Kasrah	I
◌ُ	Dammah	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

أَ	Fathah dan ya	Ai
أُ	Fathah dan wau	Au

Contoh :

كَيْفَ : *kaifa*

هُوْلَ : *hau-la*

D. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

أ...آ...إ...ي...	Fathah dan alif atau ya	A'
ي...ي	Kasrah dan ya	I'
و...و	Dammah dan wau	U'

Contoh:

قَالَ : *Qaala*

قِيلَ : *Qiila*

E. Ta' Marbutah

Transliterasi untuk *ta marbu'tah* ada dua, yaitu: *ta marbu'tah* yang hidup atau mendapat harakat *fathah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbu'tah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h].

Apabila pada kata yang berakhir dengan *ta marbu'tah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbu'tah* itu ditransliterasikan dengan *ha* [h].

Contoh:

رَوْضَةٌ : *raudlah*

طَلْحَةٌ : *thalhah*

F. Syaddah

Syaddah atau tasydid yang dalam tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda, tasydid dalam transliterasi ini tanda syaddah tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda syaddah itu.

Contoh:

رَبَّنَا : *rabbana*

نَزَّلَ : *nazzala*

G. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf syamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).

H. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (‘) hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

I. Penulisan Kata Arab Yang Lazim Digunakan Dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dilakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata Al-Qur'an (dari al-Qur'an), Sunnah, khusus dan umum.

Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

J. Lafz Al Jalalah

Kata Allah (الله) yang didahului partikel seperti huruf *jarr* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai muda'f ilaih (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah.

K. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf capital (All Caps), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada wal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *rabbil'alamiin*, puji serta syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* atas limpahan kasih sayang kepada umat-Nya. Shalawat dan salam mari kita haturkan kepada Baginda Nabi Muhammad *Shallahu'alaihi wasallam* sebagai rahmat bagi seluruh alam, sehingga skripsi penulis yang berjudul “Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif dan Mashlahah” dapat diselesaikan dengan lancar.

Selama penyusunan skripsi ini bantuan, motivasi, dukungan, dan doa dari berbagai pihak. Untuk itu, pada karya ilmiah ini penulis sampaikan terimakasih kepada:

1. Prof. Dr. M. Zainuddin, M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
2. Dr. Sudirman, M.A, selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Musleh Herry, S.H., M. Hum, selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
4. Abdul Kadir, S.HI., M.H, selaku dosen pembimbing penulis yang berkenan memberikan bimbingan, pengarahan untuk menyelesaikan skripsi ini.
5. Mustafa Lutfhi S.Pd., S.H., M.H, selaku dosen wali penulis selama menempuh perkuliahan di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
6. Seluruh dosen Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang yang senantiasa mendidik dan membimbing penulis selama ini.
7. Umi Dian Izzati yang telah menyayangi, memberikan motivasi, untuk menyelesaikan skripsi serta ucapan terimakasih kepada Abi Musthofiq yang telah mengajarkan makna kehidupan. Semoga rahmat, ridha, dan dan perlindungan Allah Swt senantiasa bersama dan menjaga Umi dan Abi.

Malang, 31 Mei 2021

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Muhammad Nizamuddin Sidqi', written over a horizontal line.

Muhammad Nizamuddin Sidqi

NIM.16230038

ABSTRAK

Muhammad Nizamuddin Sidqi. NIM 16230038, 2021. “Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif dan Mashlahah.” Skripsi. Hukum Tata Negara (Siyasah). Fakultas Syariah. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Pembimbing Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Kata Kunci: Rangkap Jabatan, Pegawai Negeri Sipil, Hukum Positif, Mashlahah

Penelitian ini membahas beberapa hal yaitu 1) sudut pandang hukum positif tentang rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN; 2) sudut pandang mashlahah tentang rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN.

Penelitian menggunakan jenis penulisan hukum normatif, dengan 2 (dua) jenis pendekatan yaitu *statue approach*, dan *conceptual approach*. Terdapat 3 (tiga) sumber bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangann, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal, dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan KBBI. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian analisis yuridis kualitatif.

Hasil dari penelitian ini ialah 1) Ketidak selarasan antara Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik dengan 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 seyogyanya wajib selaras dengan tujuan syara’ meskipun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemashlahatan manusia tidak selamanya berlandaskan kehendak syara’, akan tetapi berlandaskan hawa nafsu. Untuk fenomena rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, dilihat dari sudut pandang kemashlahatan memberikan ruang kepada seseorang yang profesional di bidangnya, sementara kemadlaratan yang ditimbulkan ialah mendapatkan pendapatan ganda dikarenakan bekerja lebih dari satu instansi publik serta dapat melahirkan konflik kepentingan. Melihat dari banyaknya kemadlaratan yang lahir, maka rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara tidak sesuai dengan mashlahah.

ABSTRACT

Muhammad Nizamuddin Sidqi. NIM 16230038, 2021. “Concurrent Position of Civil Servant as Commissioner of State-Owned Enterprises with Positive Law Perspective and Mashlahah.” Thesis. Constitutional Law (Siyasa). Sharia Faculty. Maulana State Islamic University Malik Ibrahim Malang. Advisor Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Keywords: Concurrent Position, Civil Servant, Positive Law, Mashlahah

This research discusses several things, namely 1) a positive law point of view regarding concurrent positions of civil servants as commissioners of BUMN; 2) mashlahah’s point of view regarding concurrent positions of civil servants as commissioners of BUMN.

The research uses normative legal writing, with 2 (two) types of approaches, namely statute approach and conceptual approach. There are 3 (three) source of legal materials used, primary legal materials in the form of laws and regulations, secondary legal materials in the form of books and journals, and tertiary legal materials in the form of legal dictionarties and KBBI. This research uses a qualitative juridical analysis method.

The results of this research are 1) Inconsistency between the Regulation of the Minister of BUMN PER10/MBU/10/2020 concerning Procedures for the Appointment and Dismissal of Members of the Board of Commissioners and the Supervisory Board of BUMN and the Regulation of the Financial Services Authority Number 33/POJK.04.2014 Regarding the Board of Directors and Board of Commissioners of Issuers or Public Companies with Law Number 19 of 2003 concerning BUMN, Law Number 25 of 2009 concerning Public Services, Law Number 5 of 2014 concerning State Civil Apparatus, and Government Regulation Number 47 of 2005 concerning Civil Servants who Occupy Double Function. 1) This norm conflict can be resolved by using the theory of legal preference, namely by using the principle of *lex superior derogate legi inferiori*. 2) The benefit should be in line with the goals of *syara’* even though it is contrary to human goals, because the benefit of humans is not always based on the will of *syara’*, but based on lust. For the phenomenon of dual positions of civil servants as commissioners of state-owned enterprises, form the point of view of the benefit providing space for someone who is professional in their field and disadvantage getting more incentives for working in more than one agency, and conflicts of interest. Judging from the many disadvantages that were born, the dual positions of civil servants as commissioners of stateowned enterprises are not in accordance with mashlahah.

مستخلص البحث

محمد نظام الدين صدقي. ٢٠٢١، ٣٨، ١٦٢٣٠٠٣٨. "الموقف المتزامن للموظف المدني كمفوض للشركات المملوكة للدولة ذات المنظور القانوني الإيجابي و المصلح." أطروحة. القانون الدستوري (سياسة). كلية الشريعة. جامعة مولانا الإسلامية مالك ابراهيم مالانج. المشرف عبد القادر ، MH ، S.HI.

الكلمات الدالة : الوظيفة المشتركة ، موظف حكومي ، القانون الوضعي ، مصلح

تناقش هذه الدراسة عدة أمور ، وهي (١) وجهة نظر قانونية إيجابية فيما يتعلق بتزامن المناصب لموظفي الخدمة المدنية كمفوضين في مشاريع مملوكة من الدولة (٢) وجهة نظر صالحه بخصوص المناصب المتزامنة لموظفي الخدمة المدنية كمفوضين في الشركات المملوكة للدولة.

يستخدم البحث الكتابة القانونية المعيارية ، مع نوعين (نوعين) من الأساليب ، وهما منهج التمثال ، والنهج المفاهيمي. هناك ٣ (ثلاثة) مصادر للمواد القانونية المستخدمة ، وهي المواد القانونية الأولية في شكل قوانين ولوائح ، والمواد القانونية الثانوية في شكل كتب ومجلات ، والمواد القانونية من الدرجة الثالثة في شكل قواميس قانونية وقاموس اندونيسيًا. تستخدم هذه الدراسة أسلوب التحليل القانوني النوعي.

نتائج هذه الدراسة هي (١) عدم الاتساق بين اللائحة الوزارية للشركات المملوكة للدولة ١٠/٢٠٢٠ / MBU / PER-١٠ بشأن إجراءات تعيين وعزل أعضاء مجلس المفوضين ومجلس الإشراف على BUMN ولائحة هيئة الخدمات المالية رقم ٣٣ / POJK. بشأن مجلس الإدارة ومفوض المجالس للمصدرين أو الشركات العامة بموجب القانون رقم 19 لعام 2003 بشأن BUMN ، والقانون رقم 25 لعام 2009 بشأن الخدمات العامة ، والقانون رقم 5 لعام 2014 بشأن الجهاز المدني للدولة ، واللائحة الحكومية رقم 47 لعام 2005 بشأن الموظفين المدنيين الذين تشغل مناصب متزامنة. يمكن حل هذا التعارض المعياري باستخدام نظرية التفضيل القانوني ، أي باستخدام مبدأ القانون الأعلى ، عدم التقيد بالقانون الأدنى. (2) يجب أن تتماشى المنفعة مع أهداف سوريا "رغم أنها تتعارض مع أهداف الإنسان ، لأن منفعة الإنسان لا تقوم دائماً على إرادة syara" ، بل تقوم على الشهوة. لظاهرة ازدواجية وظائف موظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة ، من وجهة نظر فائدة توفير مساحة لشخص محترف في مجال عملهم ، وسلب الحصول على المزيد من الحوافز للعمل في أكثر من وكالة واحدة. ، وتضارب المصالح. انطلاقاً من العيوب العديدة التي نشأت ، فإن المناصب المزدوجة لموظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة

لا تتوافق مع المصلحة. لظاهرة ازدواجية وظائف موظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة ، من وجهة نظر فائدة توفير مساحة لشخص محترف في مجال عملهم ، وسلب الحصول على المزيد من الحوافز للعمل في أكثر من وكالة واحدة. ، وتضارب المصالح. انطلاقا من العديد من العيوب التي ولدت ، فإن الوظائف المزدوجة لموظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة لا تتوافق مع المصلحة. لظاهرة ازدواجية وظائف موظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة ، من وجهة نظر فائدة توفير مساحة لشخص محترف في مجال عملهم ، وسلب الحصول على المزيد من الحوافز للعمل في أكثر من وكالة واحدة. ، وتضارب المصالح. انطلاقا من العديد من العيوب التي ولدت ، فإن الوظائف المزدوجة لموظفي الخدمة المدنية كمفوضين للمؤسسات المملوكة للدولة لا تتوافق مع المصلحة.

DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
PEDOMAN TRANSLITERASI	v
KATA PENGANTAR	x
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
مستخلص البث	xiv
DAFTAR ISI	xvi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	13
1. Manfaat Teoritis	14
2. Manfaat Praktis	14
E. Definisi Konseptual	14
1. Rangkap Jabatan	14
2. Pegawai Negeri Sipil	15
3. Komisaris	15
4. Badan Usaha Milik Negara	15

5. Hukum Positif	15
6. Mashlahah	16
F. Metode Penelitian	16
1. Jenis Penelitian	16
2. Pendekatan Penelitian	17
3. Bahan Hukum	19
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	20
5. Metode Pengolahan Bahan Hukum	21
6. Metode Analisis Bahan Hukum	22
G. Sistematika Pembahasan	23

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu	25
B. Teori Kepastian Hukum	34
C. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik	39
D. Mashlahah	42
1. Definisi Mashlahah	42
2. Landasan Hukum Mashlahah	45
3. Macam-Macam Mashlahah	46
4. Kedudukan Mashlahah	49
5. Syarat-Syarat Mashlahah yang Digunakan Sebagai Hujjah	52

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif	53
1. Analisis Kepastian Hukum	53
2. Analisis Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	58
B. Perspektif Mashlahah Terkait Aparatur Sipil Negara yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris	

Badan Usaha Milik Negara	60
--------------------------------	----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	63
---------------------	----

B. Saran	64
----------------	----

DAFTAR PUSTAKA	66
----------------------	----

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Penelitian Terdahulu	29
Tabel 2 Peraturan Perundang-Undangan Terkait Rangkap Jabatan	54

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019	7
Gambar 2 Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019	8
Gambar 3 Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019	8

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 merepresentasikan lembaga pengawas pemerintahan maupun yang berasal dari masyarakat, baik itu yang disampaikan secara langsung sesuai dengan mekanisme 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 asas hukum peraturan yang tinggi dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berada dibawahnya, ataupun peraturan yang lebih khusus menyampingkan peraturan yang 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.

Sebagai salah satu negara berkembang, Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah dan dapat digunakan untuk memajukan perekonomian negara. Karena salah satu penyebab kesejahteraan suatu negara itu ialah sektor perekonomiannya. Naik atau turunnya ekonomi bergantung kepada pelaku usaha

yang menjalankan, baik itu perseorangan ataupun yang sudah berbentuk badan usaha. Peraturan perundang-undangan telah mengatur terkait dengan tata cara pelaksanaannya, karena Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*) maka dalam menjalankan roda pemerintahan harus berdasarkan legitimasi sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Salah satu contoh penggerak roda perekonomian negara yang berbentuk badan usaha ialah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN terdapat dua jenis, yakni perusahaan persero atau yang lebih dikenal PT dan perusahaan umum (perum).¹ PT merupakan asosiasi modal dan bidang hukum yang mandiri.² Dalam melaksanakan kegiatannya dilakukan secara berkelanjutan, terang-terangan dalam keadaan tertentu bertujuan untuk mencari keuntungan. Sementara perum merupakan BUMN yang keseluruhan modal dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang, dana atas jasa yang bemutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan yang sesuai dengan prinsip perusahaan.³

PT sebagai suatu badan hukum, dapat melakukan kegiatan bisnisnya atas nama sendiri, memiliki kekayaan sendiri, dan dapat digugat ataupun menggugat, dikarenakan persero merupakan subyek mandiri. Meskipun seperti itu, PT masih membutuhkan suatu organ yang menemaninya untuk melakukan semua hal tersebut, yakni Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), direksi, dan dewan komisaris. RUPS mendapatkan kewenangan lebih yang tidak dimiliki direksi atau dewan komisaris, yaitu mengangkat dan memberhentikan anggota direksi dan dewan komisaris serta mengevaluasi kinerja direksi dan dewan komisari. Meskipun mendapatkan kewenangan yang lebih dibanding direksi

¹ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Jakarta: Balai Pustaka, 2019), 8.

² Zaman Hadi, *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris dan Direksi dalam Perseroan Terbatas* (Malang: UB Press, 2011), 2.

³ Refly Harun, *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara* (Jakarta: Balai Pustaka, 2019), 8.

dan dewan komisaris namun tetap dibatasi oleh regulasi dan anggaran dasar terkait agar tidak berindak sewenang-wenang.⁴

Sementara direksi merupakan organ yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan kepengurusan PT, baik itu didalam ataupun diluar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar. Pada dasarnya anggota direksi ialah buruh atau pegawai PT.⁵ Dan organ yang terakhir ialah dewan komisaris, memiliki tugas pengawasan secara umum dan atau khusus kepada direksi serta memberi nasihat sesuai dengan anggaran dasar. Dari ketiga organ PT tersebut dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya harus bertindak berlandaskan tujuan dan kepentingan dari PT itu sendiri, agar tindakan yang dilakukan tidak menimbulkan kerugian. Seperti contohnya praktik monopoli, berupa rangkap jabatan (*interlocking directorate*) direksi dan dewan komisaris.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menanggapi terkait rangkap jabatan dapat membuka peluang pelanggaran undang-undang anti monopoli. Dibuktikan dengan adanya pelanggaran Pasal 26 Undang-Undang Antimonopoli pada kasus No.1/KPPU/L/2003 antara PT Garuda dan PT Abacus. Ditemukan adanya jabatan rangkap antara dua direksi PT Garuda yang juga memiliki posisi sebagai dewan direksi PT Abacus, dan kedua perusahaan tersebut berafiliasi dengan induk atau biasa dikenal dengan hubungan vertikal. PT Garuda merupakan penyedia jasa transportasi udara, sementara PT Abacus merupakan penyedia sistem eservasi terkomputerisasi.

Beberapa bulan terakhir jagad sosial media mulai bermunculan isu terkait dengan rangkap jabatan, terlebih khusus rangkap jabatan sebagai ASN dan juga komisaris BUMN. 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

⁴ Man S Sastrawidjaja dan Rai Matili, *Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang* (Bandung: Keni Media, 2012), 19.

⁵ Ridwan Khairandy, *Perseroan Terbatas: Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi* (Yogyakarta: Total Media, 2008), 105.

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.”⁶

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 ASN yang unggul dan selaras dengan dinamika perubahan dan misi ASN.⁷

Seiring dengan perkembangan zaman, selama lima tahun pelaksanaan sejak 2014 sampai 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

⁶ 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.

⁷ 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.

memperjualbelikan posisi PNS. Sebisa 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 Wangsaatmaja. 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).⁸

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

ASN adalah pekerjaan yang rawan dengan jebakan dan perangkap konflik kepentingan. Kepentingan publik yang diemban oleh ASN begitu luas dan

⁸ 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.

umum. Seringkali kepentingan publik tersebut berseberangan dengan kepentingan privat, baik itu kepentingan pribadi, keluarga, sejawat, kelompok, maupun golongan. Ketika keduanya berseberangan, dan ASN dituntut untuk bertindak atau membuat keputusan ditengah persimpangan tersebut, maka hadirilah konflik kepentingan secara aktual.⁹

Sebagai aparatur negara yang diberi amanat untuk mengayomi masyarakat, maka segala tindakannya pastilah berkaitan erat dengan masyarakat serta rawan terjadinya konflik kepentingan. Sifat umum dan luas dari kepentingan publik bisa berseberangan dengan kepentingan pribadi atau kelompok yang bersifat khusus. Dalam keadaan demikianlah ASN dituntut untuk bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku. DPP KNPI (Dewan Pengurus Pusat Komite Nasional Pemuda Indonesia) melakukan investigasi terkait aparatur yang melakukan praktik rangkap jabatan dan berikut ialah daftarnya:¹⁰

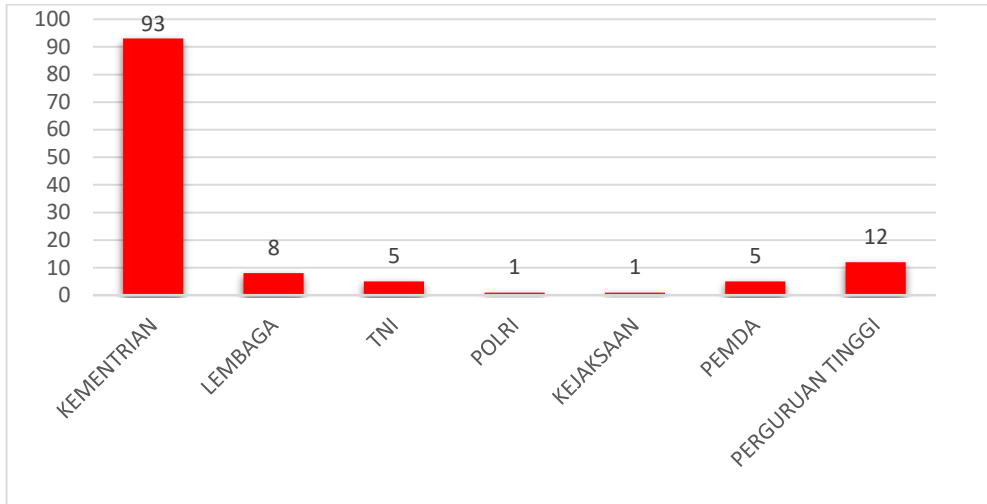
Hasil penelusuran yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI) tahun 2019 mengungkap bahwa dari 144 unit satuan kerja pada tingkat nasional, dari total 541 komisaris BUMN/BUMD ditemukan 222 komisaris yang merangkap jabatan sebagai pelaksana pelayanan publik dalam hal ini PNS. Selain itu, ditemukan pula 125 pejabat dari sejumlah instansi baik itu Kementerian/Lembaga, TNI, POLRI, Perguruan Tinggi maupun kejaksaan yang menduduki jabatan sebagai komisaris BUMN.

⁹ Nisa Agistina Rachman dan Antonius Galih Prasetyo, *Proceeding International Seminar: Reconstructing Public Administration Reform To Build World Class Government*, Cetakan Pertama (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2017), 145.

¹⁰<http://www.katta.id/news/2020/07/06/7505/inilah-62-pejabat-asn-yang-rangkap-jabatan-komisaris-bumn> (diakses pada Tanggal 12 November 2020 pukul 9.20 WIB)

Gambar 1

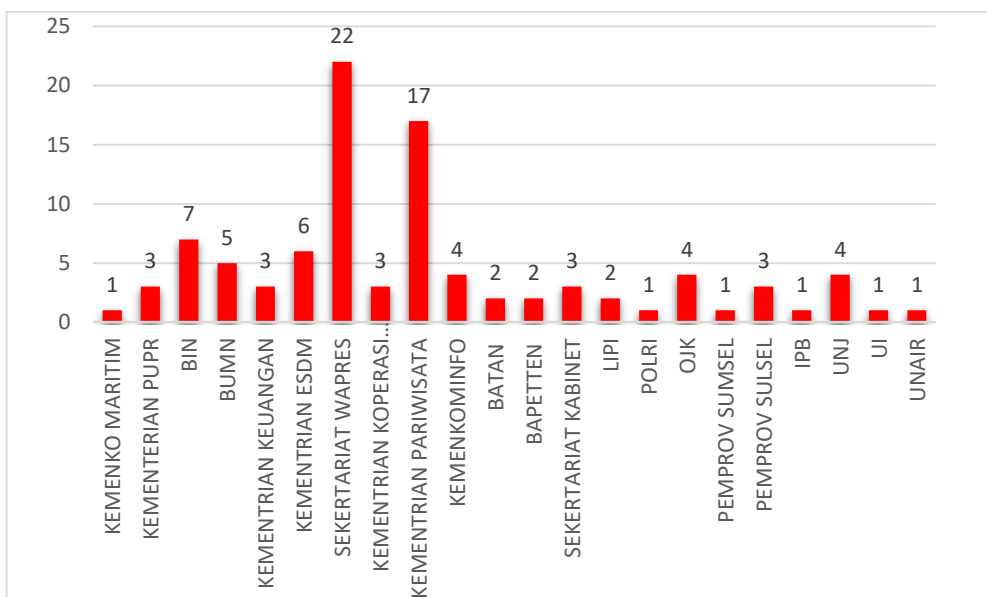
Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019



Total dari 125 pejabat yang merangkap sebagai komisaris, Kementerian BUMN menjadi instansi pemerintah dengan jumlah terbanyak pejabatnya melakukan rangkap sebagai komisaris. Untuk lebih lanjut perinstansi pemerintah dapat dilihat dari tabel berikut:

Gambar 2

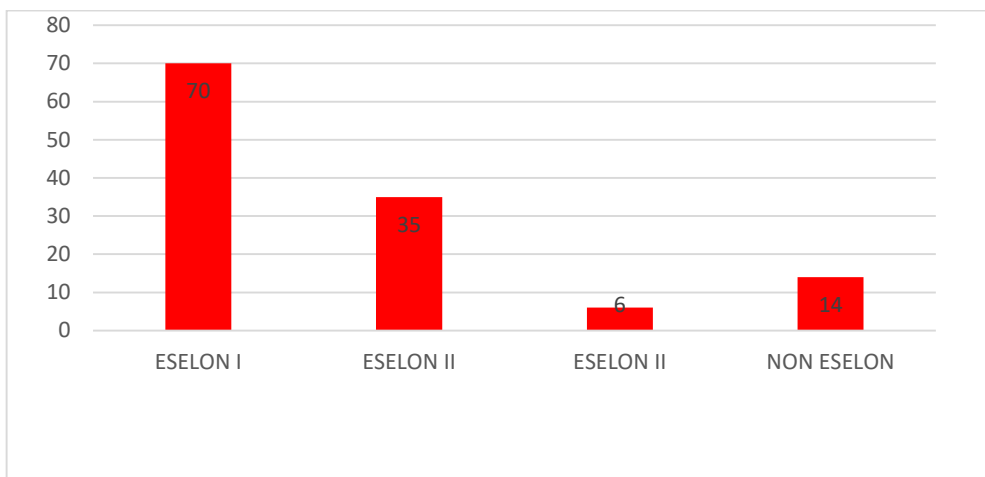
Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019



Berdasarkan pada laporan Ombudsman Tahun 2019 Pejabat Pimpinan Tinggi (Eselon I) menjadi yang terbanyak merangkap sebagai komisaris BUMN dan terdapat juga beberapa Pejabat Administrator (Eselon III).

Gambar 3

Hasil Penelusuran Ombudsman Tahun 2019



Dapat disimpulkan bahwasanya 63 pejabat ada hubungan dan 62 pejabat lainnta tidak ada hubungan apabila ditinjau dari aspek keterkaitan hubungan antara bidang usaha BUMN dengan nomenklatur instansi asal. Hal tersebut dapat menimbulkan adanya konflik kepentingan antara unsur yang diawasi atau dibina dengan unsur pembina atau pengawasnya.

Ketika seorang aparatur negara melakukan dalam hal ini pegawai negeri sipil merangkap jabatan, menimbulkan aebuah pertanyaan terkait profesionalisme dan integritas dari yang bersangkutan, karena hal itu dapat memicu adanya konflik kepentingan. Ethics Unwrapped¹¹ mengatakan: konflik kepentingan hadir, apabila kepentingan seseorang bertolak belakang dengan kepentingan orang lain atau organisasi yang mana seseorang tersebut merasa berhutang kesetiaan. Apabila ada pejabat pemerintah yang duduk sebagai

¹¹ <http://ethicsunwrapped.utexas.edu> (diakses pada Tanggal 18 Mei 2021pukul 14.18 WIB)

penguasapejabat tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat.¹²

Selain berpengaruh terhadap terwujudnya tugas pegawai negeri sipil dalam memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas. Hal tersebut juga didasarkan atas bentuk badan hukum yang berbeda antara instansi pemerintah dengan BUMN. Instansi pemerintah yang diisi oleh para pegawai negeri sipil merupakan badan hukum publik dan berorientasi kepada kepentingan publik. Sedangkan BUMN sebagai badan hukum privat atau perdata, sehingga jabatan komisaris BUMN itu sendiri memiliki orientasi privat yang kuat karena bekerja pada sebuah entitas yang wajib mencari keuntungan.

Beberapa peraturan perundang-undangan ada yang membolehkan rangkap jabatan, dan ada pula yang melarangnya. Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 yang telah diubah menjadi Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN tidak melarang pegawai negeri sipil untuk menjabat posisi komisaris. Dalam Bab II tentang persyaratan pengangkatan komisaris menyebutkan:

Bagi bakal calon dari Kementerian Tekhnis atau Instansi Pemerintah lain, harus berdasarkan surat usulan dari instansi yang bersangkutan dan bagi bakal calon yang berasal dari penyelenggara negara harus melaporkan Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) selama 2 tahun terakhir yang dibuktikan dengan Bukti Lapor LHKPN kepada institusi yang berwenang.¹³

¹² Arifin P. Soerja Atmadja, *Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum* dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan ke 7 (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 84.

¹³ Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN PER-02/MBU/02/2015 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1207

Selanjutnya pada Pasal 24 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04.2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik berbunyi:

1. Anggota Dewan Komisaris dapat merangkap jabatan sebagai
 - a. Anggota Direksi paling banyak pada 2(dua) Emiten atau Perusahaan Publik lain; dan
 - b. Anggota Dewan Komisaris paling banyak pada 2(dua) Emiten atau Perusahaan Publik lain.
2. Dalam hal anggota Dewan Komisaris tidak merangkap jabatan sebagai anggota Direksi, anggota Dewan Komisaris yang bersangkutan dapat merangkap jabatan sebagai anggota Dewan Komisaris paling banyak pada 4(empat) Emiten atau Perusahaan Publik lain
3. Anggota Dewan Komisaris dapat merangkap sebagai anggota komite paling banyak pada 5(lima) komite di Emiten atau Perusahaan Publik dimana yang bersangkutan juga menjabat sebagai anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris
4. Rangkap jabatan sebagai anggota komite sebagaimana dimaksud pada ayat (3) hanya dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya
5. Dalam hal terdapat peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur ketentuan mengenai rangkap jabatan yang berbeda dengan ketentuan dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan ini, berlaku ketentuan yang mengatur lebih ketat.¹⁴

Ada juga beberapa kebijakan yang melarang rangkap jabatan yaitu: Pasal 17 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik berbunyi:¹⁵

Pejabat pelaksana pelayanan publik dilarang merangkap jabatan sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, BUMN dan BUMD.

Pasal 33 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara secara tegas melarang rangkap jabatan, melalui isinya yang berbunyi:

¹⁴ 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

¹⁵ 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.

Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai: anggota Direksi pada BUMN, BUMD, BUMS, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Selanjutnya Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap bahwa Pegawai Negeri Sipil hanya boleh menduduki jabatan rangkap dalam jabatan structural sekaligus jabatan jaksa, peneliti dan perancang.

Fakta ini kemudian menunjukkan adanya *conflict of norm* antara Peraturan Menteri BUMN dengan Undang-Undang Pelayanan Publik, Undang-Undang BUMN dan Peraturan Pemerintah. Sehingga menimbulkan kerancuan dalam berargumentasi penolakan rangkap jabatan tidak didasarkan pada alasan legal formal, karena terdapat peraturan lain yang membolehkan. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan regulasi guna memperjelas boleh atau tidaknya pegawai negeri sipil merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN dalam satu pandangan yang sama.

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/instansi untuk kepentingan pribadi/golongan, perangkapan jabatan di beberapa lembaga instansi/perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis ataupun tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lain. Dan yang kedua situasi dimana seorang penyelenggara negara memberikan akses khusus kepada pihak tertentu misalnya rekrutmen pegawai tanpa mengikuti prosedur yang seharusnya. Dan yang terakhir situasi dimana adanya kesempatan penyalahgunaan jabatan. Sumber penyebab dari konflik kepentingan antara

¹⁶ 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.

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, yang mana pemerintah dalam menjalankan hak dan kewajibannya harus berdasarkan pada hukum yang jelas.¹⁷ 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.

Selain itu penulis juga akan menyikapi fenomena ini dengan perspektif lain yaitu Mashlahah, bagaimana menyikapi suatu peristiwa yang pada dasarnya harus memberi manfaat kepada masyarakat, khususnya yang berada pada naungan hukum yang bermasalah. Maka perlu diadakan terlebih dahulu sebuah kajian yang mendalam mengenai fenomena hukum tersebut terjadi. Serta menimbang kebaikan atau kemadlaratan yang nantinya didapatkan, dengan mengkaji menggunakan perspektif Mashlahah.

Sehubungan dengan uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti kajian tersebut dengan mengambil judul “Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisararis Di Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif Dan Mashlahah”.

B. Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang, maka rumusan masalah yang diambil:

¹⁷ Dian Aminuddin dan Sirojudin Fatkhurrohman, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), 1

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?

C. 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 rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di badan usaha milik negara perspektif hukum positif
2. Untuk mengetahui perspektif mashlahah tentang pegawai negeri sipil yang rangkap jabatan di badan usaha milik negara

D. Manfaat Penelitian

Selain dibuat untuk mewujudkan beberapa tujuan yang telah disebutkan sebelumnya, penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih pemikiran untuk disiplin ilmu dan pengetahuan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN. Dan memberi manfaat, baik itu bersifat teoritis ataupun praktis. Manfaat-manfaat yang ingin diberikan antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Dengan hadirnya penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN, serta diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman lebih lanjut untuk mengetahui boleh atau tidak bagi pegawai negeri sipil untuk melakukan rangkap jabatan dalam berbagai perspektif.

2. Manfaat Praktis

Dari adanya penelitian ini diharapkan menjadi suatu sumbangsih pemikiran kepada peneliti dimasa mendatang. Dan memberikan

wawasan luas terhadap para pembaca, terutama terkait “Rangkap Jabatan Pegawai negeri sipil Sebagai Komisaris BUMN Perspektif Hukum Positif dan Mashlahah”.

- a. Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa solusi pemecahan suatu permasalahan untuk pembaca, terutama untuk pegawai negeri sipil dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- b. Penelitian ini juga dilakukan sebagai persyaratan untuk meraih gelar Sarjana Hukum, jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

E. Definisi Konseptual

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 yang berbeda sebagai direksi, komisaris atau yang lain di badan usaha plat merah.¹⁸
2. 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.¹⁹ Tugasnya ialah melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,

¹⁸ Tri Wahyuni, *Rangkap Jabatan: Batas Antara Hukum dan Etika Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan* (Samarinda: Pusat Kajian, Pendidikan, dan Pelatihan Aparatur III LAN, 2017), 3.

¹⁹ A. W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian di Indonesia* (Jakarta: Gunung Agung, 2006), 113.

memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, mempererat persatuan dan kesatuan Republik Indonesia.²⁰

3. Komisaris ialah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero.²¹
4. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ialah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²²
5. Hukum Positif ialah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan sifatnya mengikat secara umum atau khusus dan ditegakkan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam Negara Indonesia.²³
6. Mashlahah ialah sesuatu yang dianggap mashlahah namun tidak ada ketegasan hukum untuk merealisasikannya dan tidak pula ada dalil tertentu baik yang mendukung maupun yang menolaknya.²⁴

F. Metode Penelitian

Metode secara etimologi merupakan cara dalam melakukan sesuatu, secara istilah metode merupakan titik awal menuju proposi akhir dalam bidang pengetahuan tertentu.²⁵ Metode penelitian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, karena penelitian itu aktivitas ilmiah yang sistematis, terarah,

²⁰ 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.

²¹ Pasal 1 ayat 7 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.

²² Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

²³ I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia* (Bandung: PT. Alumni, 2008), 56.

²⁴ Musnad Razin, *Ushul Fiqh 1* (Metro: STAIN Jurai Siwo Metro, 2014), 125-126.

²⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008). 13.

dan bertujuan.²⁶ Maka dari itu data yang didapat dalam penelitian wajib sesuai dengan permasalahan yang diangkat.

1. Jenis Penelitian

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.²⁷ 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.²⁸

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 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 perspektif Hukum Positif dan Mashlahah.

2. 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

²⁶ Saifullah, *Tipologi Penelitian Hukum* (Bandung: Refika Aditama, 2018), 133.

²⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

²⁸ Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 129.

studi kepustakaan. Disini peneliti meneliti dari bahan Pustaka atau data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Tidak diperlukan sampling karena data sekunder sebagai sumber utama memiliki bobot dan kualitas tersendiri yang tidak tergantikan dengan data jenis lainnya. Penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.²⁹

Peter Mahmud Marzuki³⁰, menguraikan beberapa pendekatan yang biasanya digunakan dalam penelitian hukum, yaitu:

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

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.

b. 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.

c. Pendekatan Historis

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

d. Pendekatan Komparatif

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

e. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

²⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 172-173.

³⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010), 94.

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 serta Perspektif Mashlahah.

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.

3. Bahan Hukum

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

- a. 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:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- 3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1997 Tentang Pegawai Negara Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap
- 7) 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
- 8) Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³¹ Semua publikasi

³¹ Amiruddin dan Zainal Arifin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk 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.

4. 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, bahan hukum dilakukan dengan cara pengumpulan bahan

diacukan terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.³²

5. 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:

- a. Pemeriksaan Data (*Editing*), yaitu pemeriksaan kembali bahan hukum yang telah didapatkan, terutama dilihat kelengkapannya, kejelasan maknanya, kesesuaiannya, serta relevansi dengan kelompok lain.³³ 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.
- b. 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.
- c. Verifikasi Data (*Verifying*), dilakukan dengan cara mengecek kembali data yang telah didapatkan dari studi kepustakaan. Dalam

³² I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenadeadia Group, 2016), 149-151.

³³ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Banyumedia Publishing, 2006), 296.

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

- d. 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.
- e. 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.

6. 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.³⁴ Metode analisis yang digunakan penulis dalam penelitian ini ialah metode analisis yuridis kualitatif. Penggunaan metode ini merupakan

³⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 105.

interpretasi mendalam tentang bahan-bahan hukum sebagaimana dalam penelitian hukum normative.

Hasil analisis hukum akan penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasikan penilaian yang obyektif guna menjawab permasalahan tentang rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN.

G. 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 meguraikan 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 dana 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. Adapun teori yang digunakan penulis disini tentang teori Kepastian Hukum dan Mashlahah dan konsep Good Governance.

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 mendatang.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penulis mengamati terdapat beberapa penelitian terdahulu terkait dengan rangkap jabatan pegawai negeri sipil di badan usaha milik negara, diantaranya sebagai berikut:

1. Skripsi Iin Parlina Y Tampubolon, dengan judul “Analisis Pengaturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PERKOM) Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Rangkap Jabatan (Studi Kasus Perbandingan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Mengenai Rangkap Jabatan yang Dilakukan Oleh Grup Cineplex 21 dan PT JICT)”. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 2010. Dalam penelitian tersebut menganalisis Peraturan KPPU kemudian dibandingkan dari kedua permasalahan yang ada pada kedua perusahaan tersebut terkait dengan rangkap jabatan, sementara penelitian penulis membahas tentang peraturan perundang-undangan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil yang dilihat dari sudut pandang hukum positif dan mashlahah. Persamaan penelitian ini ialah keduanya mengangkat tema tentang rangkap jabatan di perusahaan public.³⁵
2. Skripsi Novi Nauli Nababan, dengan judul “Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan Rangkap di BUMN dan Perusahaan Swasta”. Fakultas Hukum., Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2016. Dalam penelitian tersebut membahas tentang akibat hukum yang lahir dari jabatan penelitian tersebut membahas tentang akibat hukum yang lahir dari jabatan rangkap di BUMN dan perusahaan swasta, sementara penelitian penulis meninjau dari sudut

³⁵ Iin Parlina Y Tampubolon, “Analisis Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Rangkap Jabatan (Studi Kasus Perbandingan Putusan KPPU Mengenai Rangkap Jabatan yang Dilakukan Oleh Group Cineplex 21 dan PT JICT)” (Skripsi—Universitas Indonesia Jakarta, 2010).

pandang hukum hukum positif dan mashlahah terkait pegawai negeri sipil yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN. Persamaannya ialah keduanya meninjau secara yuridis tentang rangkap jabatan di BUMN.³⁶

3. Skripsi oleh Imanuel R. Masella, dengan judul “Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Fakultas Hukum, Universitas Pattimura Ambon, 2018. Dalam penelitian tersebut menjelaskan rangkap jabatan secara universal, sementara penelitian penulis lebih dalam membahas rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di BUMN ditinjau dari sudut pandang hukum positif dan mashlahah.

Persamaan penelitian ini ialah keduanya mengangkat tema rangkap jabatan, regulasi yang berlaku, dan sanksi yang diberikan.³⁷

4. Jurnal oleh Martchella Setiawan dan I Nyoman Suyatna, dengan judul “Pengaturan Pegawai negeri sipil Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Di BUMN”. Fakultas Hukum, Universitas Udayana Bali, 2018. Disebutkan bahwa implikasi yuridis yang lahir dari adanya Pegawai negeri sipil Eselon I yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN antara lain sebagai berikut: tidak sesuai dengan tujuan Negara, tidak sesuai dengan fungsi, tugas dan peran ASN sebagai pejabat publik, dan tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Sementara dalam penelitian penulis tidak membahas mengenai implikasi yuridisnya melainkan melihatnya dari sudut pandang hukum positif dan mashlahah.

³⁶ Novi Nauli Nababan, “Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan Rangkap di BUMN dan Perusahaan Swasta” (Skripsi—Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2017)

³⁷ Imanuel R. Masella, “Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” (Skripsi—Universitas Pattimura Ambon, 2008)

Persamaannya ialah kedua penelitian ini membahas terkait rangkap jabatan yang dilakukan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di badan usaha milik negara.³⁸

5. Jurnal oleh Widhya Mahendra Putra, dengan judul “Jabatan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Pegawai negeri sipil Dan Perbandingannya Dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Studi Kasus: Analisis Terhadap Praktik Rangkap Jabatan Pejabat Publik Sebagai Komisaris BUMN)”. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2019. Dalam penelitian ini disebutkan bahwasanya praktik jabatan memungkinkan terjadinya konflik kepentingan, dikarenakan pejabat publik memiliki wewenang di dua entitas berbeda, instansi pemerintah sebagai entitas publik dan BUMN sebagai entitas privat. Sesuai dengan teori konflik kepentingan, yang mana konflik akan timbul apabila seseorang memiliki kewajiban atau pengaruh yang bertentangan kepada dua entitas tersebut. Selain itu juga memungkinkan adanya ketidak selarasan dan bertentangan dengan AAUPB khususnya asas tidak mencampuradukkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum. Di penlitian ini juga membahas perbandingan jabatan pimpinan tinggi pada Undang-Undang ASN dengan Jabatan Struktural pada Undang-Undang Pokok Kepegawaian. Sementara penelitian penulis mengkaji menggunakan teori kepastian hukum dan mashlahah. Persamaannya ialah kedua penilitian ini membahas rangkap jabatan yang dilakukan pegawai negeri sipil dengan sudut pandang hukum positif.

³⁸ Martchella Setiawan, I Nyoman Suyatna, “Pengaturan Aparatur Sipil Negara Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Di BUMN” (Jurnal--- Universitas Udayana Bali, 2008)

Tabel 2
 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Rumusan Masalah	Isu Hukum	Perbedaan	Unsur Kebaruan
1	Iin Parlina Y Tampubolon, “Analisis Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (PERKOM) No.7 Tahun 2010 Tentang Rangkap Jabatan (Studi Kasus: Perbandingan Putusan KPPU Mengenai Rangkap Jabatan yang Dilakukan Group Cineplex 21 dan PT JICT)”. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2016.	1. Bagaimana pengaturan Rangkap Jabatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat? 2. Bagaimana pembuktian yang dilakukan KPPU bahwa Rangkap Jabatan tersebut dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat?	Rangkap jabatan membawa dampak negative dikarenakan kurangnya pengawasan baik itu integrasi vertikal dan kepemilikan saham yang berlebihan, horizontal terjadi oligopoly dan praktik monopoli serta konlomerasi	Perbedaan terletak pada analisis yang digunakan, penelitian Iin Parlina Y Tampubolon menggunakan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Sementara penulis menggunakan sudut pandang hukum positif dan mashlahah.	Pembaharuan yang terjadi ialah perluasan pembahasan mengenai rangkap jabatan aparatur sipil negara sebagai komisaris di BUMN. Kemudian ditinjau dari sudut pandang hukum positif dan mashlahah.
2	Novi Nauli Nababan, “Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan	1. Bagaimana akibat hukum yang timbul dari jabatan rangkap	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN tidak mengatur	Perbedaannya terletak pada akibat hukum yang lahir dari	Pembaharuan yang terjadi ialah penelitian penulis menambahkan

<p>Rangkap di BUMN dan Perusahaan Swasta”. Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2016.</p>	<p>di BUMN dan Perusahaan Swasta?</p> <p>2. Bagaimana penyelesaian masalah hukum jabatan rangkap di BUMN dan Perusahaan Swasta?</p>	<p>mengenai mekanisme sanksi bagi pelaku rangkap jabatan karena hal tersebut bergantung pada kebijakan Menteri BUMN dan juga inkonsistensi pelaksanaan peraturan tersebut yang memungkinkan rangkap jabatan Direksi BUMN sebagai Komisaris di anak Perusahaan BUMN yang bersangkutan dan atau Perusahaan Swasta yang masih berkaitan dengan BUMN.</p>	<p>rangkap jabatan pada perusahaan BUMN dan perusahaan swasta yang ditinjau secara yuridis. Sementara penelitian penulis lebih berfokus tentang rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris di BUMN kemudian ditinjau dari sudut pandang hukum positif dan mashlahah.</p>	<p>sudut pandang tinjauan yakni hukum positif dan mashlahah sebagai pisau analisis.</p>
--	---	---	--	---

3	<p>Immanuel R. Masella, “Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia”. Fakultas Hukum, Universitas Pattimura Ambon, 2018.</p>	<p>1. Apakah Rangkap Jabatan diperbolehkan menurut Peraturan Perundang-undang? 2. Bagaimana Pengaturan Sanksi Administrasi Terhadap Pejabat Publik yang Rangkap Jabatan?</p>	<p>Terdapat beberapa kasus terkait rangkap jabatan pejabat publik yang dijabarkan oleh Immanuel R. Masella dalam penelitiannya.</p> <p>Terdapat beberapa kasus mengenai rangkap jabatan yang dilakukan oleh pejabat publik yang dijabarkan oleh Immanuel Masella dalam penelitiannya yang mana karena hal tersebut dikhawatirkan akan beribas pada negara sehingga Immanuel R Masella mengangkat judul rangkap jabatan pejabat publik dalam</p>	<p>Penelitian Immanuel R Masella berfokus pada rangkap jabatan diperbolehkan atau tidak menurut peraturan perundang-undangan dan sanksinya terhadap pejabat publik sedangkan penelitian yang saya lakukan berfokus pada rangkap jabatan pada perusahaan BUMN menurut hukum positif dan juga prespektif mashlahah.</p>	<p>Pembaharuan di dalam penelitian ini salah satunya dapat dilihat dari peraturan yang digunakan dalam penelitian Immanuel R Masella menggunakan 4 peraturan yang berhubungan dengan rangkap jabatan sedangkan pada penelitian saya menggunakan 6 peraturan yang berhubungan dengan rangkap jabatan</p>
---	---	--	---	---	---

			sistem ketatanegaraan indonesia		
4	Martchella Setiawan dan I Nyoman Suyatna, “Rangkap Jabatan Pegawai negeri sipil Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Di BUMN”. Fakultas Hukum Universitas Udayana Bali, 2018.	1. Bagaimana pengaturan Aparatur Sipil Negara Eselon I yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN? 2. Bagaimanakah implikasi yuridis terhadap Aparatur Sipil Negara Eselon I yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN?	Terdapat beberapa perbedaan pengaturan tentang rangkap jabatan ASN sebagai komisaris BUMN, adanya hal ini maka terjadilah conflict of norm. sehingga melahirkan implikasi yuridis antara lain: tidak sesuai dengan tujuan Negara, tidak sesuai dengan fungsi, tugas, dan peran ASN sebagai pejabat publik, dan tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang ASN dan Undang-Undang Nomor	Perbedaannya ialah teori yang digunakan, penulis mengkaji rangkap jabatan ASN sebagai komisaris BUMN dengan teori kepastian hukum dan mashlahah, sementara Martchella Setiawan dan I Nyoman Suyatna hanya menyebutkan terkait beberapa pengaturan yang berbeda tentang rangkap jabatan ASN sebagai komisari BUMN.	Pembaharuan yang terjadi ialah terkait pengaturan tentang rangkap jabatan ASN sudah menggunakan yang terbaru dan dikaji berdasarkan sudut pandang hukum islam, yakni mashlahah.

			25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.		
5	Widhya Mahendra Putra, “Jabatan Pimpinan Tinggi Berdasarkan Undang-Undang Pegawai negeri sipil Dan Perbandingannya Dengan Jabatan Struktural Pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Studi Kasus: Analisis Terhadap Praktik Rangkap Jabatan Pejabat Publik Sebagai Komisaris BUMN). Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta, 2019.	1. Bagaimana perbandingan jabatan pimpinan tinggi berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian? 2. Bagaimanakah pengaruh kedudukan pejabat publik yang merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN (Rangkap Jabatan) terhadap penerapan Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik?	Rangkap jabatan yang dilakukan pegawai negeri sipil memungkinkan adanya konflik kepentingan, dan bertentangan dengan AAUPB khususnya asas tidak mencampurkan kewenangan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.	Perbedaannya terletak pada pembahasan, penelitian terdahulu membahas terkait perbandingan jabatan pimpinan tinggi pada Undang-Undang ASN dengan Jabatan Struktural pada Undang-Undang Pokok Kepegawaian. Sementara penelitian penulis membahas rangkap jabatan pegawai negeri sipil dengan sudut pandang hukum positif dan mashlahah.	Pembaharuan yang terjadi ialah perluasan pembahasan terkait rangkap jabatan pegawai negeri sipil yang merangkap jabatan sebagai komisaris di BUMN, yaitu dari sudut pandang mashlahah.

B. 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.³⁹

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.”⁴⁰

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

³⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1999), 145.

⁴⁰ Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia* (Bandung: Sinar Baru, 1984), 4.

undang-undang hanya berlaku untuk waktu kedepan.⁴¹ 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.⁴²

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 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.⁴³

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.⁴⁴

⁴¹ Tongat, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan* (Malang: UMM Press, 2008), 49.

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

⁴³ Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Keadlilan dan Pengabdian Hukum* (Jakarta: UniverSitas Indonesia, 1995), 109.

⁴⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 158

Kehidupan masyarakat Indonesia, tidak hanya mengenal hukum secara tertulis yang berbentuk peraturan perundang-undangan, tetapi masih ada 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.⁴⁵ 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 aparaturnya 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 didasarkan pada asas legalitas formal tetapi juga didasarkan pada asas legalitas material, yakni dengan memberikan tempat kepada hukum yang tidak tertulis.

⁴⁵ Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan di Indonesia* (Semarang: Universitas Diponegoro, 2012), 67.

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.⁴⁶ 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 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,

⁴⁶ Fence M Wantu, "Antinomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim", *Jurnal Berkala Mimbar Hukum*, Vol 19 No.3 (2007): 388.

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*).⁴⁷ 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-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.⁴⁸

Menurut Gustav Radburch, hukum harus mengandung 3(tiga) nilai idenitas, yakni:⁴⁹

⁴⁷ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), 54.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), 158.

⁴⁹ Zainal Abdi Maulana, “Larangan Rangkap Jabatan Notaris Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi”, (Undergraduate Thesis, Universitas Jember, 2018)

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheit*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). 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 *utility*).

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 substantive ialah keadilan.⁵⁰

Sementara menurut Utrecht,⁵¹ 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 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

⁵⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum ; Mencari dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Lassbang Pressindo,2010), 59.

⁵¹ Riduan Syahroni, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 23.

hukum membuktikan bahwasanya hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan tapi semata-mata hanya untuk kepastian.⁵²

Asas kepastian hukum merupakan jaminan bahwa suatu hukum harus diajalkan dengan cara yang baik dan tepat. Kepastian pada intinya salah satu tujuan dari hukum.⁵³ Adanya kepastian hukum dalam suatu negara membuat adanya keseimbangan antara aturan hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.⁵⁴ Penyelenggaraan sistem 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.

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

AAUPB merupakan terjemah dari *Algemene Beginselen van Veoorlijk 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*.⁵⁵

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

⁵² Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 23.

⁵³ Awaludin Marwan, *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Posmodernisme Hukum* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), 24.

⁵⁴ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2011), 27.

⁵⁵ Cekli Setya Pratiwi dkk, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)* (Jakarta: Jurnal Sector Support Program, 2016), 25.

kesejahteraan yang menempatkan penyelenggara pemerintahan sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap tercapainya kesejahteraan 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.⁵⁶

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 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

⁵⁶ Cekli Setya Pratiwi dkk, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)* (Jakarta: Jurnal Sector Support Program, 2016), 27.

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 aparat pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, terlebih dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurzorg*.⁵⁷

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 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

⁵⁷ Faried Ali, Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan Otonom (Bandung: Refika Aditama, 2012), 124.

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:⁵⁸

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 terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crince 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 pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan lagi dua asas, yaitu: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum.⁵⁹

⁵⁸ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), 65.

⁵⁹ Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik", *Jurnal Administrative Law & Governance*, Volume 2 No.2(2019): 545.

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 keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.⁶⁰ 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. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

D. Mashlahah

1. Definisi Mashlahah

Mashlahah (مصلحة) berasal dari bahasa Arab yang bermakna mendatangkan kebaikan atau yang membawa kemanfaatan dan menolak kerusakan.⁶¹ Menurut bahasa, asal kata *mashlahah* yaitu *shalahu*, *yashluhu*, *shalahan*, (صلح – يصلح) – (صالحا) yang bermakna sesuatu yang baik, patut, dan

⁶⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), 83.

⁶¹ Munawwar Kholil, *Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah* (Semarang: Bulan Bintang, 1996), 43.

bermanfaat.⁶² Sedangkan kata mursalah artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (Al-Qur'an dan Al-Hadist) yang membolehkan atau melarangnya.⁶³

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 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.⁶⁴

Beberapa ulama berbeda pendapat mengenai definisi *mashlahah*, antara lain sebagai berikut:

a. *Mashlahah* menurut ulama Ahli Ushul yang dijelaskan oleh Imam Al-Ghazali,⁶⁵ yaitu:

المصلحة فهي عبارة في الأصلي عن جلب منفعة او دفع مصرة
ولسنا نعني به ذلك. فان جلب المنفعة و دفع المصرة مقاصد
الحق. وصلاح الحق في تحصيل مقاصدهم. لكذا نعني با

⁶² Muhammad Yunus, *Kamus Bahasa Arab Indonesia* (Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir Al Quran, 1973), 219.

⁶³ Munawwar Kholil, *Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah* (Semarang: Bulan Bintang, 1996), 43

⁶⁴ Abu Hamid Al Ghazali, *Al Mustashfa min 'Ilmi al Ushul* (Beirut: Dar al Kutub al 'Ilmiyah, 1980), 286.

⁶⁵ Al Ghazali, *al Mushtashfa min 'Ilm al Ushul* (Kairo: Syirkah al Tiba'ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971), 286-287.

المصلحة المحافظة على مقاصد الشرع ومقصود من الخلق خمسة وهو ان يحفظ عليهم دينهم, ونفسهم, وعقلهم, وتسليمهم, ومالهم. فكل ما ية ضمن حفظ هذه الاصول الخمسة فهو مصلحة, ونل ما يفوت هذه الاصول ص فهو مفسدة, ودفعه مصلحة.

“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 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,⁶⁶ yaitu:

والمراد بالمصلحة المحافظة على المقصود الشرع بدفع
المفاسد عن الحق

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

⁶⁶ Wahbah Zuhaili, *Ushul al Fiqh al Islamy* (Beirut: Dar al Fikr, 1986), 757.

c. *Mashlahah* menurut Ramadhan Al-Buthi,⁶⁷ adalah:

المصلحة هي المنفعة التي قصدها الشرع الحكيم لعبادة, من حفظ دينهم, ونفسهم, وعقولهم, وتسلمهم, واموالهم. طبق ترتيب معين فيما بينها

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

d. *Mashlahah* menurut Najmuddin Al-Thufi,⁶⁸ adalah:

اما حدها بحسب العرف: فهي السبب المؤدي الى الصلاح وضالنفح كا التجارة المؤدية الى الربح. وبحسب الشرع هي السبب المدي الى المقصود الشرع عبادة او عادة. ثم هي تنقسم الى مايقصده لنتف المخلوقين وانتظام احوالهم كلعبادات

“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 prerogatif seperti ibadah dan mashlahah yang dimaksud untuk kemashlahatan manusia dan keteraturan urusan mereka seperti adat atau hukum adat”.

⁶⁷ Sa’id Ramadhan al Buthi, *Dhawabit al Mashlahah fi al Syari’ah al Islamiyah* (Beirut: Mu’assasah al Risalah, 1992), 27.

⁶⁸ Najmuddin al Thufi, *Kitab al ta’yin Fisyarhi al Arba’in* (Beirut Libanon: Mu’assasah al Rayyan al Maktabah al Malikiyah, 1998), 239.

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.

2. Landasan Hukum Mashlahah

Sumber asal dari metode mashlahah diambil dari Al-Qur'an dan Al-Hadist yang banyak ditemukan, diantara firman-Nya sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ
وَهُدًى وَرَحْمَةٌ لِّلْمُؤْمِنِينَ

“Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman”.

(QS. Yunus: 57)

قُلْ بِفَضْلِ اللَّهِ وَبِرَحْمَتِهِ ۖ فَبِذَلِكَ فَلْيَفْرَحُوا ۗ هُوَ خَيْرٌ مِّمَّا يَجْمَعُونَ

“Katakanlah: Dengan karunia Allah dan rahmat-Nya, hendaklah dengan itu mereka bergembira. Karunia Allah dan rahmat-Nya itu adalah lebih baik dari apa yang mereka kumpulkan”.

(QS. Yunus: 58)

وَيَسْأَلُونَكَ عَنِ الْيَتَامَىٰ قُلْ إِصْلَاحٌ لَّهُمْ خَيْرٌ ۗ وَإِنْ تُخَالِطُوهُمْ
فَاخْوَانُكُمْ ۗ وَاللَّهُ يَعْلَمُ الْمُفْسِدَ مِنَ الْمُصْلِحِ ۗ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَأَعْنَتَكُمْ ۗ إِنَّ
اللَّهَ عَزِيزٌ حَكِيمٌ

“Mereka bertanya kepadamu tentang anak yatim, katakanlah: Mengurus urusan mereka secara patut ialah baik dan jika kamu dan

Allah mengetahui siapa yang membuat kerusakan dari yang mengadakan perbaikan. Dan jikalau Allah menghendaki, niscaya dia dapat mendatangkan kesulitan kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana”.

(QS. Al Baqarah: 220)

Sementara dari Al-Hadist yang digunakan sebagai landasan dalam mengistimbatkan hukum dengan metode mashlahah ialah Hadist Nabi Muhammad Saw yang diriwayatkan oleh Ibnu Majjah yang berbunyi:

حدثنا محمد بن يحيى, حدثنا عبد الزاق. انبأنا معمر عن جابر الجعفي عن عكرمة عن ابن و الضرعباس قال : قال رسول الله صل الله عليه و سلم : لا ضرر و لا ضرار

“Muhammad Ibnu Yahya bercerita kepada kami, bahwa Abdur Razzaq bercerita kepada kita, dari Jabir al Jufiyyi dari Ikrimah, dari Ibnu Abbas: Rasulullah Saw bersabda: “Tidak boleh membuat madlarat (bahaya) pada dirinya dan tidak boleh pula membuat madlarat kepada orang lain”.

(HR. Ibnu Majjah).⁶⁹

Berdasarkan dari pemaparan diatas, Syeikh Izzuddin bin Abdul Salam menyebutkan bahwa mashlahah fihiyyah hanya dikembalikan kepada dua kaidah induk, yaitu mencegah kemadlaratan diutamakan dibanding mengambil manfaat dari sesuatu.

Sementara menurut Prof. Dr. Hasbi Asy Siddieqy mengatakan bahwasanya kaidah diatas mengalami perkembangan dan terus dikembangkan menjadi beberapa kaidah pula, antara lain sebagai berikut:

الضرر يزال

a. *Sesungguhnya kemadlaratan itu harus dihilangkan*

⁶⁹ Abi Abdillah Muhammad Ibnu Yazid Al Qazwimi, *Sunan Ibnu Majjah, Juz 2* (Beirut: Daar al Fikr, 2004), 14.

الضرر لا يزال بالضرر

b. *Sesungguhnya kemadlaratan itu tidak boleh dihilangkan dengan membuat kemadlaratan baru*

درءالمفاسد مقدم على جلب المصالح

c. *Sesungguhnya menolak kemadlaratan harus didahulukan atas menarik kemashlahatan*

الضرورات تبيح المحظورات

d. *Sesungguhnya segala yang darurat (yang terpaksa dilakukan membolehkan yang terlarang)*

3. Macam-Macam Mashlahah

a. Dari segi kepentingan atau kualitas kemashlahatan terbagi tiga macam, yaitu:

1) *Mashlahah Al-Dlaruriyyah*, kemashlahatan yang berhubungan dengan kebutuhan pokok umat manusia di dunia dan di akhirat, yakni memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Kelima kemashlahatan ini disebut *Mashalih al-Khamsah*. Mashlahah ini merupakan yang paling esensial bagi kehidupan manusia, sehingga wajib ada pada kehidupan manusia dikarenakan menyangkut aspek agama demi ketentraman kehidupan *duniawi* dan *ukhrawi*.

2) *Mashlahah al-Hajiyah*, kemashlahatan yang dibutuhkan untuk menyempurnakan dan mengoptimalkan kemashlahatan pokok (*al-Mashalih al-Khamsah*) yaitu berupa keringanan untuk mempertahankan dan memelihara kebutuhan mendasar manusia. Mashlahah ini merupakan kebutuhan materiil atau pokok kehidupan manusia dan apabila mashlahah ini dihilangkan akan dapat menimbulkan

kesulitan bagi kehidupan manusia, namun tidak sampai menimbulkan kepunahan kehidupan manusia.

Konsep hajiyyah letaknya setelah konsep dlaruriyyah dikarenakan sifat yang tidak begitu genting mengenai kebutuhan dlaruriyyah. Konsep ini biasa ditemukan dalam beberapa aspek diantaranya ibadah dan muamalah.

Dalam aspek ibadah, untuk mengurangi beban manusia, Allah Swt telah mensyariatkan keringanan dalam melaksanakan ibadah. Seperti kebolehan untuk menjamak dan qashar bagi seseorang yang bepergian (musafir). Sementara dalam aspek muamalah contohnya terdapat bermacam-macam transaksi sesama manusia untuk memenuhi kebutuhannya, seperti jual beli, sewa menyewa dan gadai menggadai.

- 3) *Mashlahah al-Tahsiniyyah*, kemashlahatan yang sifatnya komplementer (pelengkap) berupa keleluasaan dan kepatuhan yang dapat melengkapi kemashlahatan sebelumnya. Jika *mashlahah* ini terpenuhi, maka kehidupan manusia menjadi kurang indah dan nikmat yang dirasakan namun tidak dapat menimbulkan ke-*madlarat*-an.
- b. Dari segi keberadaan mashlahah ada tiga macam, yaitu:⁷⁰
 - 1) *Mashlahah al-Mu'tabarah*, yaitu kemashlahatan yang didukung oleh syara' baik langsung maupun tidak langsung. Maksudnya ialah adanya dalil khusus yang menjadi dasar bentuk dan jenis kemashlahatan tersebut.⁷¹ Kemashlahatan ini melekat langsung pada kewajiban puasa ramadhan dan tidak dapat dibatalkan oleh siapapun. Demikian juga kemashlahatan yang melekat pada kewajiban zakat, yaitu

⁷⁰ Miftahul Arifin, *Ushul Fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam* (Surabaya: Citra Media, 1997), 143.

⁷¹ Amir Syahrifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2008), 329.

untuk mendidik jiwa muzakki agar terbebas dari sifat kikir dan kecintaan yang berlebihan pada harta dan untuk menjamin kehidupan orang miskin. Serta kemashlahatan ini tidak dapat dibatalkan, dikarenakan apabila dibatalkan maka menyebabkan hilangnya urgensi dan relevansi dari pensyariaan zakat.

- 2) *Mashlahah al-Mulghah*, kemashlahatan yang ditolak oleh syara', karena bertentangan dengan ketentuan syara' atau hanya dianggap baik oleh akal manusia saja. Kemashlahatan ini dilepaskan oleh syari' dan diserahkan kepada manusia untuk mengambil atau tidak mengambilnya. Apabila kemashlahatan itu diambil oleh manusia, maka mendatangkan kebaikan untuknya, dan apabila tidak diambil tidak mendatangkan dosa.
- 3) *Mashlahah*, kemashlahatan yang keberadaannya tidak didukung syara' dan tidak pula dibatalkan atau ditolak oleh syara' melalui dalil rinci, akan tetapi didukung oleh makna *nash* (al-qur'andan al Hadist).

Mashlahah tersebut dibagi menjadi dua, yaitu *mashlahah gharibah* dan *mashlahah mursalah*. *Mashlahah gharibah* ialah kemashlahatan yang asing atau yang sama sekali tidak ada dukungan syara'. Sedangkan *mashlahah mursalah* ialah kemashlahatan yang tidak didukung oleh syara' atau *nash* yang rinci, akan tetapi didukung oleh sekumpulan makna *nash*.⁷²

- c. Dari segi cakupan mashlahah-nya dibagi menjadi⁷³ tiga yakni:
 - 1) *Mashlahah* yang berkaitan dengan semua orang, seperti hukum pidana tertentu bagi seorang pembunuh sesama

⁷² Abu Ishak Al Syathibi, *al Muwafaqt fi Ushul al Syari'ah* (Beirut: Dar al Ma'rifah, 1973), 8-12.

⁷³ Husain Hamid Hasan, *Nadziriyyah al Mashlahah fi al Fiqh al Islamy* (Kairo: Dar al Nahdhah al Arabiyah, 1971), 33.

manusia, hal ini berlaku untuk semua orang yang melakukan pembunuhan, karena akibat perbuatannya dapat menimbulkan ke-madlarat-an semua orang.

- 2) *Mashlahah* yang berkaitan dengan sebagian orang tetapi tidak untuk semua orang, seperti orang yang mengerjakan bahan baku pesanan orang lain untuk dijadikan sebagai barang jadi atau setengah jadi, wajib mengganti barang yang sudah dirusakkannya. Keputusan ini dapat dilakukan jika kenyataan menunjukkan pada umumnya penerimaan pesanan tidak hati-hati dalam pekerjaannya.
- 3) *Mashlahah* yang berkaitan dengan orang-orang tertentu, yakni seperti adanya kemashlahatan bagi seorang istri agar hakim yang menetapkan keputusan yang bersifat fasakh, karena suaminya dinyatakan hilang (*mafqud*).

Jika pada tiga *mashlahah* tersebut bertentangan satu sama lain, maka berdasarkan kesepakatan ulama kemashlahatan yang bersifat umum yang harus didahulukan atas kemashlahatan yang berada di bawahnya.

- d. *Mashlahah* ditinjau dari fleksibilitasnya terbagi dua,⁷⁴ yaitu:
 - 1) *Mashlahah* yang mengalami perubahan, selaras dengan waktu dan lingkungan serta orang-orang yang menjalaninya, seperti dalam bidang muamalah.
 - 2) *Mashlahah* yang tidak pernah mengalami perubahan dan sifatnya tetap sampai akhir zaman. Meskipun waktu, lingkungan dan orang-orang yang menjalaninya telah berubah, seperti masalah ibadah.

⁷⁴ Muhammad Mustafa Salabi, *Ta'lim al Ahkam* (Mesir: Al Azhar, 1947), 281.

4. Kedudukan Mashlahah

Mashlahah merupakan salah satu metode *istinbath* hukum Islam yang menggunakan pendekatan *maqasid al-syari'ah*, seyogyanya dapat diterima oleh umat Islam sebagai dasar untuk menetapkan hukum Islam. Akan tetapi, masih ada beberapa umat Islam yang tidak menerima *mashlahah* sebagai *hujjah*, sebagai dasar penetapan hukum Islam.⁷⁵

Terdapat beberapa perbedaan pendapat ulama mengenai penggunaan *mashlahah* sebagai metode *ijtihad*, karena tidak ada dalil khusus yang menyatakan diterimanya *mashlahah* itu oleh *syara'* baik itu secara langsung ataupun tidak, karena penggunaan *mashlahah* dikalangan ulama disebabkan adanya dukungan *syar'i*. Meskipun secara tidak langsung, *mashlahah* itu bukan karena semata mata *mashlahah*, tetapi karena adanya dalil *syara'* yang mendukungnya.⁷⁶

Ulama dan penulis *fiqh* juga berbeda pendapat dalam menuliskan pendapat Imam Maliki beserta penganut madzhab Maliki ialah kelompok yang secara jelas menggunakan *mashlahah* sebagai metode *ijtihad*. Selain digunakan, *mashlahah* digunakan oleh kalangan ulama non-Maliki sebagaimana yang telah disebutkan.⁷⁷ Dalam kalangan madzhab *ushul* terdapat perbedaan pendapat tentang kedudukan *mashlahah* dalam hukum Islam baik yang menerima maupun yang menolak.

Sementara kalangan ulama Hanabilah dan Malikiyyah berpendapat bahwa *mashlahah* merupakan *hujjah Syari'iyah* dan dalil hukum Islam. Ada beberapa argumen yang mendasar, antara lain sebagai berikut:⁷⁸

⁷⁵ Imam Mustofa, *Ijtihad Kontemporer Menuju Fiqh Kontekstual* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013), 23.

⁷⁶ Khutbudin Abaik, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), 204.

⁷⁷ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Prenada Media, 2017), 336.

⁷⁸ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011), 130-132.

- a. Adanya perintah dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 59 agar membatalkan persoalan yang diperselisihkan Al-Qur'an dan Al-Hadist dengan *wajh al-istidlal* bahwa perselisihan itu terjadi karena merupakan masalah baru yang tidak dikemukakan dalilnya dalam Al-Qur'an dan Al-Hadist. Untuk memecahkan masalah semacam itu, selain dapat ditempuh lewat metode *qiyas*, juga bisa dengan metode *istishlah*. Karena dari ayat tersebut secara tidak langsung memerintahkan *mujtahid* untuk mengembalikan persoalan baru yang dihadapi kepada Al-Qur'an dan Al-Hadist dengan mengacu kepada prinsip *mashlahah* yang selalu ditegakkan. Cara ini dapat ditempuh melalui metode *istishlah*, yakni menjadikan *mashlahah* sebagai dasar pertimbangan penetapan hukum Islam.
- b. Dalam hadist Mu'adz bin Jabal, Rasulullah Saw membenarkan dan memberikan izin kepada Mu'adz untuk melakukan ijtihad apabila masalah yang perlu diputuskan hukumnya tidak terdapat dalam Al-qur'andan As- sunnah dengan *wajh al-istidlal* bahwa dalam berijtihad banyak metode yang bisa digunakan. Diantaranya, dengan metode *qiyas*, apabila kasus yang dihadapi ada contohnya dan hukumnya telah ditegaskan oleh nash syara' dikarenakan adanya *'illah* yang mempertemukan.
Dalam kondisi ini tidak ada contoh yang hukumnya ada dalam Al-Qur'an dan Al Hadist, tentu ijtihad tidak dapat dilakukan melalui *qiyas*. Dalam kondisi ini, restu Rasulullah Saw kepada Mu'adz untuk melakukan ijtihad juga sebagai restu untuk seorang mujtahid menggunakan metode *istishlah* dalam berijtihad.
- c. Tujuan inti dalam penetapan hukum Islam ialah untuk mewujudkan kemashlahatan bagi umat manusia.

Kemashlahatan manusia akan selalu berubah dan bertambah sesuai dengan perkembangan zaman. Dalam kondisi ini, akan hadir masalah baru yang belum ada *nash*. Apabila pemecahan masalah hanya ditempuh dengan metode *qiyas*, maka akan terjadi banyak masalah baru yang tidak dapat diselesaikan oleh hukum Islam. Hal ini menjadi permasalahan yang serius dalam hukum Islam akan tinggalkan zaman. Dalam mengatasi hal tersebut, dapat menggunakan metode ijtihad lainnya yaitu *mashlahah*.

- d. Pada zaman sahabat, banyak muncul masalah yang belum pernah terjadi di zaman Rasulullah Saw. Contoh kasus yang menggunakan metode *mashlahah* antara lain sebagai berikut: Kodifikasi Al-Qur'an oleh Abu Bakar, penunjukan Umar bin Khattab oleh Abu Bakar sebagai penerus jabatan khalifah sepeninggalan beliau.

Dalam madzhab Maliki secara tegas membolehkan pemakaian *mashlahah*, sehingga tidak terjadi pertentangan *nash* dan kemashlahatan manusia. Dengan ditetapkannya norma-norma syari'at, maka dengan sendirinya *mashlahah* itu menjadi dalil, alasannya:

- 1) Semua hukum yang ditetapkan mengandung *mashlahah* untuk hamba-Nya. Contohnya Firman Allah mengenai keharusan berwudhu (QS. Al Maidah:6), mengenai kerasulan Nabi Muhammad Saw (QS. Al Anbiya : 107) dan lain-lain yang mengandung *mashlahah* bagi umat manusia.
- 2) Seiring perkembangan zaman yang terus berlalu, tidak selalu terpaku pada zaman turunya wahyu, dan disinilah letak nilai unggul syari'at ini.
- 3) Para sahabat dahulu dan ulama madzhab telah menggunakan *mashlahah* dalam menetapkan hukum

tanpa mempergunakan *qiyas* sebagai contoh yang telah disebutkan.

Madzhab Hanbali menerima *mashlahah* sebagai dasar pemikiran fiqh yang kesepuluh dari dasar pembinaan fiqhnya. Lima yang pertama sebagai dasar ushuliyah, yaitu: nushush yang terdiri dari Al-Qur'an, Al-Hadist dan Ijma, fatwa sahabat, apabila terjadi perbedaan Imam Ahmad memilih yang paling dekat *nash*, dan apabila tidak jelas hanya menceritakan ikhtilaf itu, dan tidak menentukan sikap secara khusus, hadist *mursal* dan *dloif* serta *qiyas*. Setelah digunakan lima besar itu, baru digunakan lima besar perkembangan pemikiran fiqhnya, yaitu: *istihsan*, *sad al-zara'i*, *ibtal al ja'i*, *mashlahah*.

Contoh penggunaan metode *mashlahah* sebagai dasar pengembangan fiqh terlihat dari kasus seorang peminum keras pada siang hari pada bulan puasa, dan dijatuhi hukuman lebih berat dari biasanya. Hal ini bertujuan agar yang bersangkutan tidak menganggap enteng larangan minuman keras itu, tidak hanya dibulan puasa, tapi juga bulan lainnya.

Madzhab Syafi'i tidak menerima *mashlahah* sebagai *istinbat* hukum. Penolakannya bermula dari penolakan mereka terhadap *istihsan*. Menurut Imam Syafi'i, *istihsan* merupakan titik awal dari *mashlahah* tanpa alasan dari agama. Alasannya ketetapan syari'at sudah cukup dijadikan patokan.

Menurut madzhab Abu Hanifah masih menggunakan *mashlahah* apabila *istihsan* tidak dapat digunakan karena

tidak adanya nash baik Al-Qur'an maupun Al-Hadist yang mendasarinya.

5. Syarat-Syarat Mashlahah Yang Digunakan Sebagai Hujjah

Tidak semua *mashlahah* dapat digunakan sebagai hujjah, sehingga terdapat beberapa ketentuan yang dapat dijadikan *mashlahah* dapat digunakan sebagai hujjah. Berikut merupakan beberapa syarat *mashlahah* yang dapat digunakan sebagai *hujjah* menurut beberapa ulama:

a. Menurut Al-Ghazali:

- 1) Mashlahah itu sejalan dengan tindakan syara'.
- 2) Mashlahah itu tidak bertentangan dengan nash syara'.
- 3) Mashlahah itu termasuk ke dalam kategori mashlahah yang dlaruri, baik menyangkut kemashlahatan pribadi maupun orang banyak, yaitu berlaku untuk semua orang.

b. Menurut Yusuf Hamid,⁷⁹ dalam kitabnya al-Maqasid yang dikutip oleh Amir Syarifuddin, yaitu:

- 1) Yang dijadikan sandaran dari *mashlahah* itu selalu petunjuk syara', bukan semata-mata berdasarkan akal manusia belaka, karena akal manusia tidaklah sempurna, sifatnya relative dan subyektif, dibatasi waktu dan tempat, serta mudah terpengaruh dengan lingkungan dan dorongan hawa nafsu.
- 2) Pengertian *mashlahah* dalam pandangan syara' tidak terbatas untuk kepentingan dunia, tetapi juga untuk akhirat.
- 3) *Mashlahah* dalam artian hukum tidak terbatas pada rasa enak dan tidak enak dalam arti fisik saja, tetapi juga dalam artian mental dan spiritual atau secara rohaniyah.

⁷⁹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2008), 326.

Dari beberapa pendapat ulama tersebut, dapat disimpulkan bahwa:

- 1) Mashlahah harus sesuai dengan kehendak syara' dan atau tidak bertentangan dengan dalil-dalil syara', bukan hanya sesuai pada akal rasionalitas manusia saja.
- 2) Mashlahah harus mendatangkan manfaat dan menghindari mafsadat bagi umat, baik segi jasmani maupun rohani, baik dunia maupun akhirat.
- 3) Mashlahah harus berlaku umum, baik pribadi maupun semua orang.

Ketiga teori yang telah dipaparkan diatas, nantinya menjadi bahan untuk menganalisis terkait boleh atau tidaknya bagi seorang pegawai negeri sipil merangkap jabatan sebagai komisaris BUMN yang dilihat dari kacamata hukum positif dan juga mashlahah.

BAB III

HASIL 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. Untuk mengakomodir dualisme jabatan bagi pegawai negeri sipil, mewujudkan BUMN yang bersih dari konflik kepentingan. Menyikapi realitas ini para pemangku jabatan dapat melakukan identifikasi terhadap praktik pelanggaran yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. *Stake holder* jangan bersifat konseptual, akan tetapi harus bersifat lebih eksekutif demi menjamin kepastian hukum dan memberikan kenyamanan bagi masyarakat.

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.⁸⁰ 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.⁸¹ Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang membahas mengenai rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara, antara lain sebagai berikut:

⁸⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), 59.

⁸¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Prenamedia Group, 2015), 400

Tabel 3
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.” ⁸²
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.” ⁸³
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.” ⁸⁴
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

⁸² Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 Nomor 75.

⁸³ Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

⁸⁴ 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.

	pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.” ⁸⁵
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.” ⁸⁶
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.” ⁸⁷
Bab 2 Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara PER-10/MBU/10/2020	“Bagi bakal calon dari Kementerian Tekhnis atau Instansi Pemerintah lain

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 121.

⁸⁷ 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.

Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN	harus berdasarkan surat usulan dari instansi terkait dan bagi bakal 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.” ⁸⁸
--	--

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 pembenar 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.

⁸⁸ 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

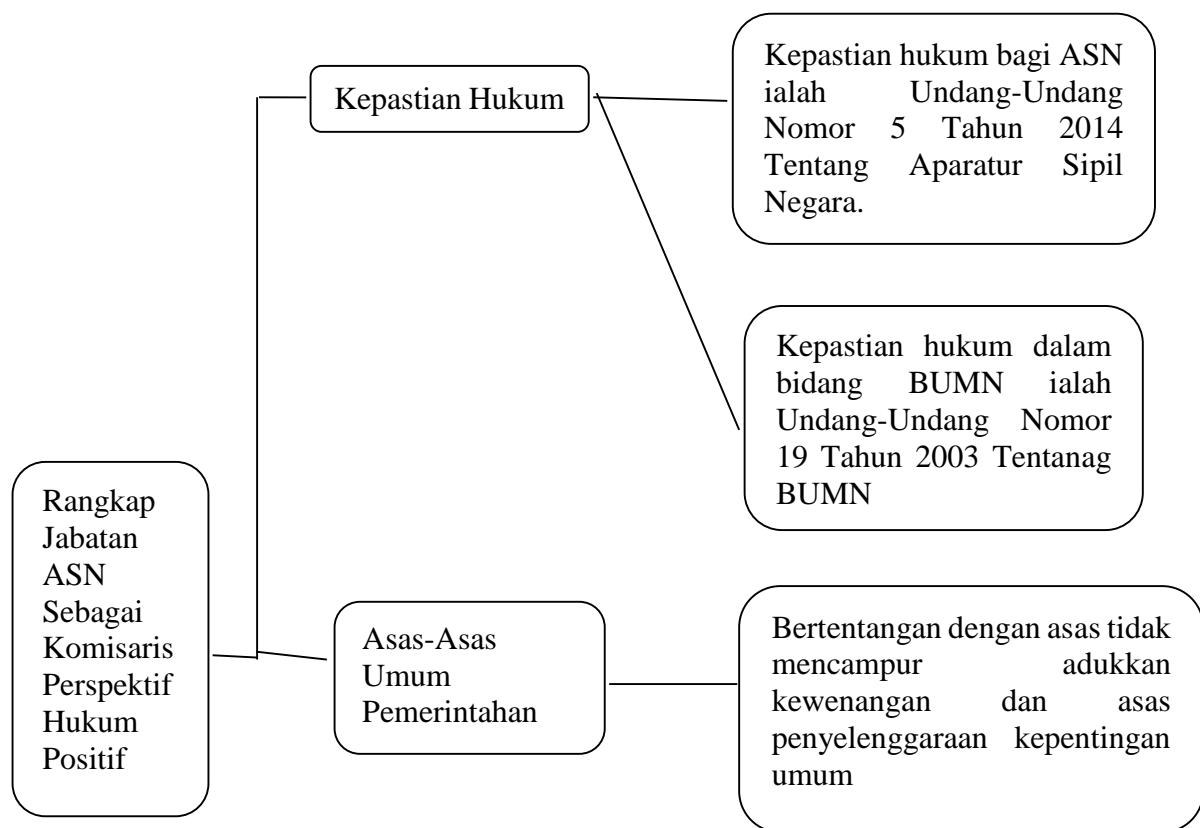
kewajiban yang berbeda terhadap dua entitas tersebut. Pejabat yang bersangkutan harus memiliki peran ganda, sehingga fokus dan waktu kerjanya harus setengah-setengah dan dibagi, sebagai pejabat publik di satu sisi sebagai komisaris BUMN di sisi yang lainnya. Selain dapat menimbulkan konflik kepentingan, 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.⁸⁹ Beberapa undang-undang telah mengatur mengenai larangan rangkap jabatan karena 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 mencampuradukkan 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

⁸⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 252.

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 mencampur 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.⁹⁰ 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 pen jagaan 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.⁹¹

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

a. 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.

⁹⁰ Fanani Abdullah Na'im "Paradigma Baru Hukum Islam dalam A. Khudari Shaleh (ed)', (Pemikiran Ulama Kontemporer, t.th), 15.

⁹¹ Abdul Karim Zaidan, *Al Wajiz fi Ushul Fiqh* ('Amman: Maktabah al Batsair, 1994), 242.

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 *kemadllaratan* apa yang muncul, apabila kemashlahatan lebih banyak lahir dibanding dengan munculnya *kemadllaratan* maka itu sesuai dengan *mashlahah*, namun apabila sebaliknya maka itu sudah bertentangan dengan *mashlahah*.

b. *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.

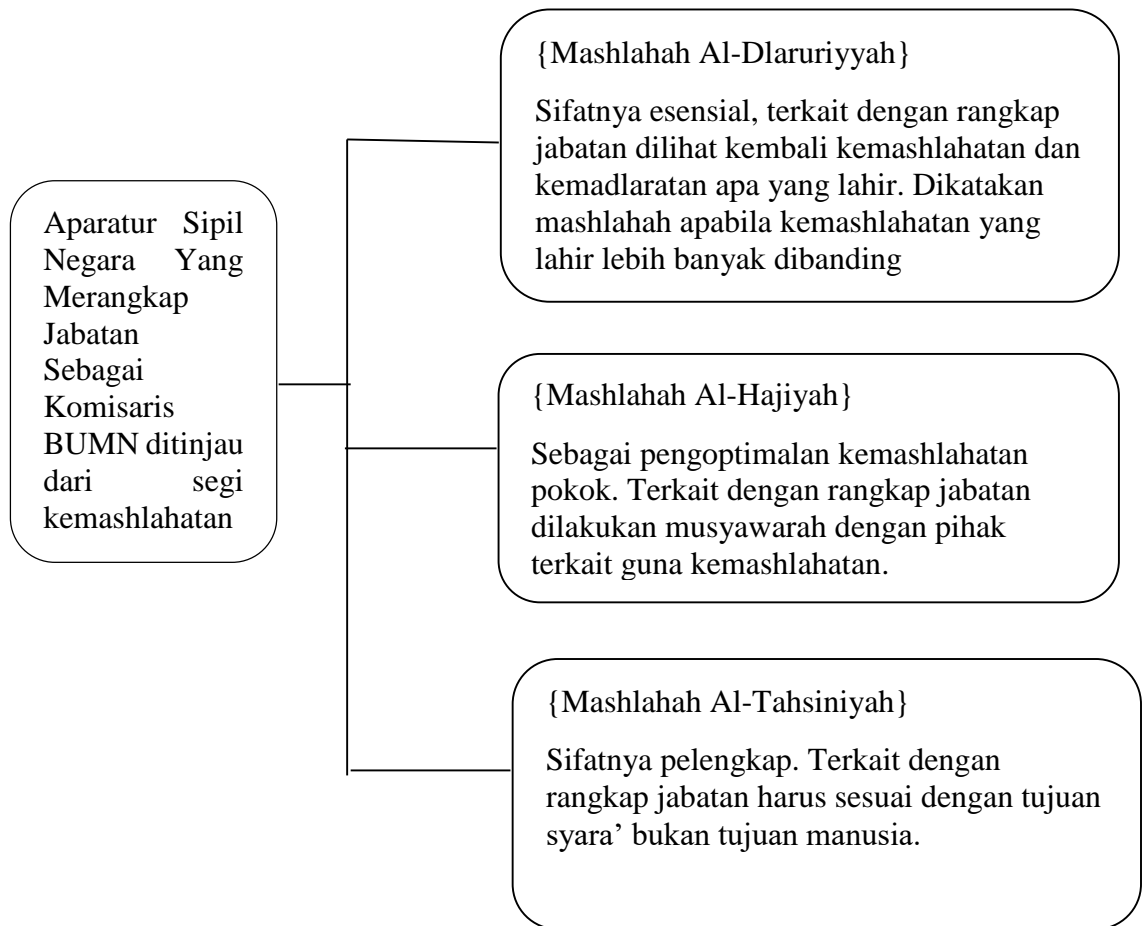
Mashlahah Hajiyyah dalam rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris badan usaha milik negara ialah musyawarah dengan sesama aparatur negara lainnya pada instansi terkait. Musyawarah juga dilakukan untuk menimbang kedepannya, apakah sanggup dalam memikul jabatan ganda. Dalam musyawarah tidak berjalan dengan sendirinya melainkan melalui prosedur yang pemerintah tetapkan.

c. *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.



Inti dari *mashlahah* ialah kemanfaatan yang telah diberikan oleh syari' dalam hal ini yakni Allah Swt bagi hamba-Nya. Kemanfaatan itu meliputi upaya penjagaan terhadap agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga

keturunan, dan menjaga harta. Terkait dengan rangkap jabatan pegawai negeri sipil sebagai komisaris BUMN dilihat kembali apakah kemashlahatan yang lahir lebih banyak dibandingkan dengan kemadlaratannya, apabila kemashlahatan yang lahir lebih banyak dibanding dengan kemadlaratan maka itu dapat dikatakan *mashlahah*. Dan apakah hal tersebut sudah sesuai dengan ketentuan syara' bukan ketentuan manusia, dikarenakan ketentuan manusia sifatnya hanya sementara. Serta perlu dilakukannya musyawarah antar pihak terkait guna lahirnya kemanfaatan bersama.

Bab IV

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 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 kemadlaratan 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

AL-QUR'AN

Al-Qur'an Surah Al Baqarah (2): 220

Al-Qur'an Surah Yunus (10): 57

Al-Qur'an Surah Yunus (10): 58

HADIST

Hadist Riwayat Ibnu Majjah

BUKU

Abaik, Khutbudin, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam*. Yogyakarta: Pustaka Pelajara, 2008.

Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Toko Gunung Agung, 2002.

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

Al Ghazali. *Al Mustashfa min 'Ilm al Ushul*. Kairo: Syirkah al Tiba'ah al Fanniyah al Muttakhidah, 1971.

Al Thufi, Najmuddin. *Kitab al Ta'yin Fisyarhi al Syari'ah al Islamiyah*. Beirut: Mu'assasah al Risalah, 1992.

Amiruddin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2004.

Amiruddin, Dian, dan Sirajuddin Fatkhurrohman. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

Amiruddin dan Zainal Arifin. *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2004.

Arifin, Mifathul. *Ushul Fiqh Kaidah-Kaidah Penerapan Hukum Islam*. Surabaya: Citra Media, 1997.

Asmawi. *Perbandingan Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2011.

- Hadi, Zaman. *Karakteristik Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham, Komisaris, dan Direksi dalam Perseroan Terbatas*. Malang: UB Press, 2011.
- Hamid Al Ghazali, Abu. *Al Mustashfa min 'Ilmi al Ushul*. Beirut: Daar al Kutub al 'Ilmiyah, 1980.
- Hamid Hasan, Husain. *Nadziriyyah al Mashlahah fi al Fiqh al Islamiy*. Kairo: Daar al Nahdhah al Arabiyah, 1971.
- Harun, Refly. *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara*. Jakarta: Balaik Pustaka, 2019.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Ibrahim, Jhonny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2006.
- Indra, Mexsasai. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: PT. Refika Aditama, 2011.
- Ishak Al Syathibi, Abu. *Al Muqafaqt fi Ushul al Syaria'ah*. Beirut: Daar Ma'rifah, 1973.
- Johan Nasution, Bahder. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Khairandy, Ridwan. *Perseroan Terbatas: Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Kholil, Munawwar. *Kembali Kepada Al-qur'andan As- sunnah*. Semarang: Bulang Bintang, 1996.
- Krina. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*. Jakarta: Buku Panduan Badan Perencanaan Pembangunan, 2003.
- Lamintang. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1984.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Marwan, Awaluddin. *Teori Hukum Kontemporer Suatu Pengantar Posmodernisme Hukum*. Yogyakarta: Rangkakng Education, 2010.

- Metokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1999.
- Muhammad. *Irshad al Fuhul Ila' Tahqiq min Ilmi al Ushul Jilid 2*. Beirut: Daar al Kutub al Ilmiyyah, 1999.
- Mustafa Salabi, Muhammad. *Ta' lil al Ahkam*. Mesir: Al Azhar, 1947.
- Mustofa, Imam. *Ijtidah Kontemporer Menuju Fiqh Kontekstual*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Nugraha, Safri. *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007.
- Pasek Diantha, I Made. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenadeadia Group, 2016.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Ramdhan al Bhuti, Sa'id. *Dhawabit al Mashlahah fi al Syari'ah al Islamiyah*. Beirut: Mu'assasah al Risalah, 1992.
- Rato, Dominikus. *Filsafat Hukum: Mencari dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Lassbang Pressindo, 2010.
- Reksodiputro, Mardjono. *Pembaharuan Hukum Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1995.
- Saifullah. *Tipologi Penelitian Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2018.
- S Sastrawidjaja, Man dan Matili Rai. *Perseroan Terbatas Menurut 3 Undang-Undang*. Bandung: Keni Media, 2012.
- Sedermayanti. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Keni Media, 2003.
- Sukarno. *Implementasi Prinsip "Good Governance" Dalam Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2009 di Kabupaten Karanganyar*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2009.
- Syafe'i. *Ilmu Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenada Media Group, 2012.

- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh Jilid 2*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2013.
- Syahroni, Riduan. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Tongat. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia Dalam Perspektif Pembaruan*. Malang: UMM Press, 2008.
- Wahab Khallaf, Abdul. *Ilmu Ushul Fiqh (terjm. Moh Zuhri dan Ahmad Qarib)*. Semarang: Toha Putra Group, 1994.
- Yunus, Muhammad. *Kamus Bahasa Arab Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah dan Penafsir Al Quran, 1973.
- Zuhaili, Wahbah. *Ushul al Fiqh al Islamy*. Beirut: Daar al Fikr, 1986.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2005 Tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menduduki Jabatan Rangkap
- Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 Tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.

JURNAL DAN WEBSITE

- Abdi Maulana, Zainal. "Larangan Rangkap Jabatan Notars Sebagai Pimpinan Perguruan Tinggi". (Undergraduate Thesis, Universitas Jember, 2018)
- Desilia, Monica. "Pengaruh Interlocking Directorate Terhadap Kinerja Keuangan dan Kinerja Pasar Pada Perusahaan Publik Yang Terdaftar Di Bursa Efek Indonesia Periode 2011-2014". (Surabaya: Artikel Ilmiah STIE Perbanas, 2016)

- M. Wantu, Fence. “Anitomi Dalam Penegakan Hukum Oleh Hakim’.
Jurnal Berkala Mimbar Hukum, Vol 19 No.3(2007):388
- Martchella Setiawan, I Nyoman Suyatna. “Pengaturan Aparatur Sipil
Negara Eselon I Yang Merangkap Jabatan Sebagai Komisaris Di
BUMN (Jurnal – Universitas Udayana Bali, 2008)
- Nauli Nababan, Nova. “Tinjauan Yuridis Akibat Hukum Terhadap Jabatan
Rangkap Di BUMN Dan Perusahaan Swasta”. (Skripsi –
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2017)
- R. Masella, Immanuel. “Rangkap Jabatan Pejabat Publik Dalam Sistem
Ketanegaraan Indonesia” (Skripsi—Universitas Pattimura
Ambon, 2008).
- Y. Tampubolon, Iin Parlina. “Analisis Peraturan Komisi Pengawas
Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Rangkap Jabatan
(Studi Kasus Perbandingan Putusan KPPU Mengenai Rangkap
Jabatan yang Dilakukan Group Cineplex 21 dan PT JICT)”
(Skripsi--- Universitas Indonesia Jakarta, 2010).

<http://www.katta.id/news/2020/07/06/7505/inilah-62-pejabat-asan-yang-rangkap-jabatan-komisaris-bumn> (diakses pada Tanggal 12 November 2020 pukul 9.20 WIB)

<http://ethicsunwrapped.utexas.edu> (diakses pada Tanggal 18 Mei 2021 pukul 14.18 WIB)

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama Lengkap : Muhammad Nizamuddin Sidqi

Tempat, Tanggal Lahir : Tangerang, 11 Juni 1997

NIM : 16230038

Tahun Masuk : 2016

Program Studi : Hukum Tata Negara(Siyasah)

Nama Orang Tua : 1. Ayah : Musthofiq
2, Ibu : Dian Izzati

Alamat : Jalan Perintis Bawah Nomor 79A RT008/RW012.
Kedaung. Pamulang. Banten

Nomor Telepon : 0812-9757-8584

E-mail : Sidqi.elkudo@gmail.com

Pendidikan Formal

2001-2003 : TK Aisiyah Ciputat



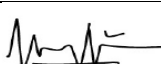
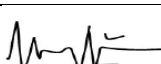
2003-2009 : SDN 5 Ciputat

2009-2012 : SMPIT Insan Mubarak Jakarta

2012-2014 : SMAIT Darul Quran Mulia Serpong
2015-2016 : MAN 4 Jakarta
2016-2021 : Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim
Malang.

BUKTI KONSULTASI

Nama : Muhammad Nizamuddin Sidqi
Nim : 16230038
Program Studi : Hukum Tata Negara (Siyasah)
Dosen Pembimbing : Abdul Kadir, S.HI., M.H
Judul Skripsi : Rangkap Jabatan Pegawai Negeri Sipil Sebagai Komisaris
Badan Usaha Milik Negara Perspektif Hukum Positif dan
Mashlahah

No	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	Rabu, 9 September 2020	Konsultasi Judul	
2.	Jumat, 16 Oktober 2020	Outline Proposal	
3.	Jumat, 23 Oktober 2020	Acc Proposal	
4.	Rabu, 11 November 2020	Revisi Proposal	
5.	Rabu, 19 Mei 2021	Konsultasi BAB III	
6.	Senin, 31 Mei 2021	Perbaikan BAB III	
7.	Rabu, 02 Juni 2021	Konsultasi BAB IV	
8.	Kamis, 03 Juni 2021	Perbaikan BAB IV	
9.	Kamis, 03 Juni 2021	Acc Skripsi	