

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Teori Pemerintahan Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Istilah pemerintah daerah dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan dibawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dinyatakan bahwa:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam konstruksi pasal 18 UUD 1945 tersebut yang disebut pemerintah daerah dalam Makhya memiliki pemahaman sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. Daerah tidak bersifat staat
- b. Wilayah Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil
- c. Daerah tidak bersifat otonom dan bisa bersifat administratif
- d. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara

Pemerintah daerah muncul sebagai konsekuensi dari wilayah Negara yang begitu luas sehingga tidak mungkin diurus oleh pemerintah pusat. Supaya pengelolaan urusan

---

<sup>1</sup> Makhya, Syarief, "Ilmu Pemerintahan", Bandar Lampung : universitas lampung, 2006, h 101

pemerintahan bisa dilayani dengan baik, maka dibentuklah pemerintahan setempat atau pemerintah daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

- 1) Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- 3) Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan kepada gubernur dan bupati atau wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- 4) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

5) Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan

sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.<sup>2</sup>

Dalam Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- 1) kepastian hukum; tertib penyelenggara negara;
- 2) kepentingan umum;
- 3) keterbukaan;
- 4) proporsionalitas;
- 5) profesionalitas;
- 6) akuntabilitas;
- 7) efisiensi;
- 8) efektivitas; dan
- 9) keadilan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas

---

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, h 35

Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- 1) Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.

- 6) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
- 7) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 9) Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga Negara.

Berdasarkan teori di atas tentang pemerintahan daerah, bahwa dalam peran Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menanggulangi Penyelesaian Konflik Lahan Perkebunan Sawit Desa Tanjung Aur II (Studi Kasus Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bengkulu Selatan), Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. maka teori yang tepat digunakan untuk menilai kinerja dari Dinas Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bengkulu Selatan ialah teori pemerintahan daerah.

## B. Konsep Tanggung Jawab Hukum

### 1. Pengertian Tanggung Jawab Hukum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.<sup>3</sup> Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>4</sup>

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggung jawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Prinsip dasar pertanggung jawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain. Sebaliknya prinsip tanggung jawab risiko adalah bahwa konsumen penggugat tidak diwajibkan lagi melainkan produsen tergugat langsung bertanggung jawab sebagai risiko usahanya.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Ghalia Indonesia, 2005), h. 65

<sup>4</sup> Soekidjo Notoatmojo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, (Rineka Cipta, Jakarta, 2010), h. 72

<sup>5</sup> Ibid. hlm. 49



Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:<sup>6</sup>

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intertional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*stirck liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

## 2) Konsep Aset

### 1. Pengertian Aset

Aset adalah barang, yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud (*tangible*) maupun yang tidak berwujud. Aset tetap adalah aset berwujud yang dimiliki untuk digunakan dalam produksi atau

---

<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, 2010, hlm.

503.

penyediaan barang atau jasa, untuk diredentalkan kepada pihak lain, atau untuk tujuan administrative, dan diharapkan untuk digunakan selama lebih dari satu periode.<sup>7</sup>

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasaidan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan darimana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Defenisi *asset* atau aset (dengan satu s) yang telah di indonesiakan secara umum adalah barang (*thing*) atau sesuatu barang (*anything*) yang mempunyai:

- a. Nilai ekonomi (*economic value*),
- b. Nilai komersial (*commercial value*) atau,
- c. Nilai tukar (*exchange value*) yang dimiliki oleh instansi, organisasi, badan usaha ataupun individu (perorangan).

## 2. Pengertian Aset Tetap

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan sosial dimasa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh

---

<sup>7</sup>Doli D. Siregar, *Pengelolaan Aset*, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 2004), h, 56.

pemerintah maupun masyarakat serta dapat diukur dalam satuan uang. termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.<sup>8</sup>

Adapun menurut (PSAK 16 Aset Tetap), aset tetap adalah aset berwujud yang diperoleh dalam bentuk siap pakai atau dibangun lebih dahulu yang digunakan dalam operasi perusahaan, tidak dimaksudkan untuk dijual kembali dalam rangka kegiatan perusahaan dalam mempunyai manfaat lebih dari satu tahun periode akuntansi Aset tetap merupakan salah satu pos di neraca selain aset lancar, aset tak berwujud, aset bersejarah dan aset lainnya.<sup>9</sup>

### 3. Klasifikasi Aset Tetap

Aset tetap diklasifikasikan berdasarkan kesamaan dalam sifat atau fungsinya dalam aktivitas operasi entitas. Klasifikasi aset tetap adalah sebagai berikut:<sup>10</sup>

#### a. Tanah

Tanah yang dikelompokkan sebagai aset tetap ialah tanah yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai. Tanah merupakan aset

---

<sup>8</sup> Tim Penulis PKKOD-LAN, *Manajemen Aset Daerah*, (Jakarta; PKKOD-LAN, 2008), h, 411

<sup>9</sup> Mursyidi, *Akuntansi Pemerintahan di Indonesia*, (Bandung; PT. Remaja Rosda Karya, 2009), h, 52

<sup>10</sup> Jusmin, Tesis Magister, *Pengaruh Manajemen Aset Terhadap Tingkat Optimalitas Aset Tetap (Tanah Dan Bangunan) Pemerintah Kota Baubau*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2013), h, 63.

pemerintah yang sangat vital dalam operasional pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

b. Peralatan dan mesin

Peralatan dan mesin mencakup mesin-mesin dan kendaraan bermotor, alat elektronik, inventaris kantor, dan peralatan lainnya yang nilainya signifikan dan masa manfaatnya lebih dari 12 (dua belas) bulanan dalam kondisi siap pakai.

c. Gedung dan Bangunan

Gedung dan bangunan mencakup seluruh gedung dan bangunan yang diperoleh dengan maksud untuk dipakai dalam kegiatan operasional pemerintah dan dalam kondisi siap dipakai.

#### 4. Ciri-ciri Aset Tetap

Berdasarkan definisi di atas terdapat beberapa ciri-ciri aset tetap terkait aset tetap, yaitu:<sup>11</sup>

- a. Di gunakan dalam kegiatan norma perusahaan
- b. Dapat di gunakan secara berulang-ulang
- c. Umurnya relatif panjang, lebih dari satu tahun atau siklus operasi normal perusahaan
- d. Nilainya cukup besar atau material
- e. Merupakan aset berwujud
- f. Mempunyai tujuan penggunaan khusus, seperti produksi atau penggunaan barang jasa untuk direntalkan atau tujuan administrative
- g. Termasuk aset tidak lancar, karena diharapkan akan digunakan untuk lebih dari 1 (satu) periode akuntansi.

---

<sup>11</sup> Muchtar Hidayat, *Manajemen Aset (Privat dan Publik)*, (Yogyakarta; LaksBang Pressindo, 2011), h. 7

## 5. Pengelolaan Aset

### a. Pengelolaan aset (Barang Milik Daerah)

Berdasarkan pasal 48 ayat (2) dan penjelasan atas pasal 49 ayat (6) UUNo. 1 Tahun 2004, ruang lingkup pengaturan pengelolaan barang milik daerah dalam Peraturan Pemerintah meliputi penjualan barang melalui pelelangan dan pengecualian, perencanaan kebutuhan, tata cara penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, penatausahaan, penilaian, penghapusan dan pemindah tanganan. Rumusan tersebut merupakan siklus minimal atas seluruh mata rantai siklus pengelolaan barang milik negara/daerah.

Pengelolaan aset negara/daerah dalam pengertian yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) dan Ayat (2) PP No. 06 Tahun 2006 adalah tidak sekedar administrative semata, tetapi lebih maju berfikir dalam menangani aset negara, dengan bagaimana meningkatkan efisiensi, efektifitas dan menciptakan nilai tambah dalam pengelolaan aset. Oleh karena itu, lingkup pengelolaan aset negara/daerah mencakup perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindah tanganan, penatausahaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian. Proses tersebut merupakan siklus logistik yang lebih terinci yang didasarkan pada pertimbangan perlunya penyesuaian terhadap siklus perbendaharaan dalam konteks yang lebih luas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Doli D. Siregar, *Pengelolaan Aset*, h, 78.

Pengelolaan barang milik daerah merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah, barang milik daerah disini adalah barang berwujud, yakni semua barang yang dibeli atau diperoleh atas bebang anggaran pendapatan belanja daerah dan berasal dari perolehan lainnya yang sah.

### 3) Teori *Siyasah Dusturiyah*

#### 1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>13</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-

---

<sup>13</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h 47

prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>14</sup>

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".<sup>15</sup>

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas.

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.<sup>16</sup>

Dalam *fiqh siyasah*, konstitusi disebut juga dengan "*dusturi*". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama." Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster (Majusi)*. Setelah mengalami penyerapan ke dalam

---

<sup>14</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2003, h 51

<sup>15</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 52

<sup>16</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 53

bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi *asas, dasar, atau pembinaan*. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (*konstitusi*). Kata *dustur* juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>17</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>18</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

---

<sup>17</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

<sup>18</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178



## 2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>19</sup>

- (1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- (2) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- (3) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- (4) Persoalan *bai'at*
- (5) Persoalan *waliyul ahdi*
- (6) Persoalan perwakilan
- (7) Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- (8) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>20</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47

<sup>20</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47-48

<sup>21</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 48

- (1) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- (2) Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- (3) Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- (4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang

berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah al-hisbah (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).<sup>22</sup>

Berdasarkan teori siyasah duturiyah di atas, penulis ingin menilai Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Kaur Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pengelolaan Aset Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Kasus Aset Yang Terbengkalai Di Kabupaten Kaur dan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kaur mengenai tentang pengelolaan aset, serta dapat diajukan sebagai solusi yang baik mengenai tugas, fungsi dan wewenang dalam menjalankan tugas-tugas yang telah diamanahkan.

---

<sup>22</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 157-158