

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori *Good governance And Clean Government*

1. Pengertian *Good governance And Clean Government*

Proses demokratisasi politik dan pemerintahan dewasa ini tidak hanya menuntut profesionalisme dan kemampuan aparatur dalam pelayanan publik, tetapi secara fundamental menuntut terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (*good governance and clean government*).¹ Pemerintahan yang baik atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *Good governance* merupakan suatu konsep manajemen pemerintahan yang bertujuan untuk menciptakan kinerja pemerintah yang profesional dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Good governance yang dimaksud adalah merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut "*good governance*" (pemerintahan yang

¹ Sedarmayanti, *Good Governance "Kepemerintahan Yang Baik" Bagian Kedua Edisi revisi*, (Bandung: Mandar Maju, Bandung, 2012), h 2

baik). Agar “*good governance*” dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintah dan masyarakat. *Good governance* yang efektif menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, profesional serta etos kerja dan moral yang tinggi. Dengan demikian penerapan konsep “*good governance*” dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintah negara merupakan tantangan tersendiri.²

United Nation Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul; “*Governance for sustainable human development*”, mendefinisikan pemerintahan (*governance*) sebagai berikut: “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative author to manage a country’s affairs at all levels and means by which state being of their population*”. “Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara

² Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 2

untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat”.³

Berikutnya secara konseptual pengertian kata baik dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman:

Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.⁴

UNDP lebih jauh menyebutkan ciri *Good governance*, yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. *Governance* yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung: warga yang

³ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 3

⁴ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 3

bertanggung jawab, aktif dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan.⁵ Kedua unsur tersebutlah yang dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang adil dan bertanggung jawab.

2. Prinsip pemerintahan yang baik

Prinsip *Good governance* menurut UNDP, Tahun 1997:⁶

- 1) *Participation* (Partisipasi);
- 2) *Rule of law* (Kepastian Hukum);
- 3) *Transparency* (Transparansi);
- 4) *Responsiveness* (Tanggung Jawab);
- 5) *Consensus Orientation* (Berorientasi Pada Kesepakatan);
- 6) *Equity* (Keadilan);
- 7) *Effectiveness and Efficiency* (Efektifitas dan Efisiensi);
- 8) *Accountability* (Akuntabilitas);
- 9) *Strategic Vision* (Visi Strategik).

Selain prinsip yang dikemukakan UNDP, dalam peraturan perundang-undangan Republik Indonesia juga mengatur tentang prinsip atau asas dari pemerintahan yang baik

⁵ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 3

⁶ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 3

yaitu dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme disebutkan asas umum penyelenggara negara yaitu:

- 1) Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- 4) Asas Keterbukaan yaitu 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 yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
- 6) Asas Profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain dari asas umum pemerintahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, pemerintahan harus berprinsip demokrasi pula agar segala hal yang dilakukan pemerintah dapat diawasi dan dikritik oleh masyarakat untuk terciptanya kesejahteraan umum.

3. Kewajiban Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik

Konsep pemerintahan yang baik di Indonesia sesungguhnya sudah mutlak harus dilaksanakan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan telah membuat modul baru untuk mensosialisasikan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang diawali dengan pembahasan konsep *Good governance* dan telah lama disosialisasikan di berbagai kantor pemerintahan, dan sebagian diselenggarakan oleh lembaga non-pemerintahan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat dan Perseroan terbatas.⁷

Walaupun aparat pemerintah sudah cukup memahami bahwa untuk masa yang akan datang, peran mereka akan berubah, namun yang menjadi masalah besar adalah adanya

⁷ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 6

kesenjangan antara pemahaman *Good governance* dengan kemauan untuk berubah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa isu *Good governance* di lingkungan pemerintah sudah mengemuka, tetapi dalam praktek masih sangat terbatas.⁸

Kinerja pelayanan publik yang buruk merupakan hasil dari kompleksitas permasalahan yang ada di tubuh birokrasi antara lain: tidak adanya sistem insentif, buruknya tingkat diskresi atau pengambilan inisiatif yang ditandai dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada aturan formal dan petunjuk pimpinan dalam menjalankan tugas pelayanan. Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah digerakan oleh peraturan dan anggaran, dan bukan digerakan oleh misi. Adanya budaya paternalisme yang tinggi, artinya aparat menempatkan pimpinan sebagai prioritas utama, bukan memprioritaskan kepentingan masyarakat.⁹

Sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan *Good governance* diperlukan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan.

⁸ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 6

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance* ..., h 7

Untuk menciptakan sumber daya manusia aparatur yang memiliki kompetensi diperlukan peningkatan mutu profesionalisme sikap pengabdian dan kesetiaan pada perjuangan bangsa dan negara, semangat kesatuan dan persatuan, dan pengembangan wawasan pegawai negeri sipil, salah satunya melalui Pendidikan dan Pelatihan Jabatan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari usaha pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh yang mengacu pada kompetensi jabatan.¹⁰

Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, yang dimaksud kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil, berupa pengetahuan, keterampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi,

¹⁰ Sedarmayanti, *Good Governance ...*, h 10

efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.¹¹

Kewajiban pemerintah daerah dalam melaksanakan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik diatur dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), yaitu:

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Selain dalam penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terdapat juga ketentuan yang mewajibkan pemerintah menjalankan pemerintahannya berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

¹¹ Sedarmayanti, *Good Governance ...*, h 10

Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601) yang menyebutkan dalam Pasal 3 huruf f tentang tujuan dari Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yaitu “melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB”. Dengan demikian sudah seharusnya pemerintah khususnya pemerintah daerah menjalankan pemerintahannya sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik agar terciptanya pemerintahan yang profesional dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

B. Teori Penegakan Hukum

1. Pengertian Hukum

Hukum sebagai padanan kata dari istilah Jerman Recht, istilah Perancis Droit, dan istilah Italia Diritto diartikan sebagai tata perilaku yang mengatur manusia, dan merupakan tatanan pemaksa. Ini berarti bahwa semua tatanan itu bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu, yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki karena merugikan masyarakat. Reaksi tersebut terutama ditujukan terhadap perilaku manusia yang merugikan ini, dengan menggunakan tindakan paksa.

Pengertian ini dikemukakan oleh Hans Kelsen.¹² Van Doorn, sosiolog hukum Belanda seperti yang dikutip Satjipto Raharjo.¹³

mengutarakan bahwa:

Hukum adalah skema yang dibuat untuk menata (perilaku) manusia, tetapi manusia itu sendiri cenderung terjatuh diluar skema yang diperuntukkan baginya. Ini disebabkan faktor pengalaman, pendidikan, tradisi, dan lain-lain yang mempengaruhi dan membentuk perilakunya.

John Austin, seorang ahli filsafat dari Inggris yang dikutip Soerjono Soekanto.¹⁴ mengemukakan bahwa hukum merupakan perintah dari mereka yang memegang kekuasaan tertinggi atau dari yang memegang kedaulatan. Menurut Austin, hukum adalah yang dibebankan untuk mengatur makhluk berpikir, perintah mana dilakukan oleh makhluk berpikir yang memegang dan mempunyai kekuasaan. Jadi hukum didasarkan pada kekuasaan dari penguasa. Austin beranggapan bahwa hukum yang sebenarnya yaitu hukum yang dibuat oleh

¹² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan II, Diterjemahkan dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University California Press, 1978), (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa2007), h. 34-37

¹³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2008), h. 4

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), h. 34

penguasa bagi pengikut-pengikutnya mengandung 4 (empat) unsur, yaitu perintah, sanksi, kewajiban dan kedaulatan.

Pendapat Friedrich Karl Von Savigny, seorang pemuka ilmu sejarah hukum dari Jerman mengemukakan bahwa hukum merupakan perwujudan dari kesadaran hukum masyarakat (*Volkgeist*). Menurutnya semua hukum berasal dari adat istiadat dan kepercayaan, bukan dari pembentuk undang-undang. Pendapat ini dikutip oleh Soerjono Soekanto.¹⁵

Pendapat Rudolph Von Ihering yang juga dikutip Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa hukum merupakan suatu alat bagi masyarakat untuk mencapai tujuannya. Von Ihering menganggap hukum sebagai sarana untuk mengendalikannya individu-individu, agar tujuannya sesuai dengan tujuan masyarakat dimana mereka menjadi warganya. Menurutnya hukum juga merupakan suatu alat yang dapat dipergunakan untuk melakukan perubahan-perubahan sosial.¹⁶

Hestu Cipto Handoyo mengungkapkan bahwa hukum bila ditinjau dari sudut kefilsafatan adalah mempelajari sebagian dari tingkah laku manusia, yaitu tingkah laku (atau perbuatan

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok*,... h. 38-39

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok*,... h. 41

manusia) dalam kehidupan antar pribadi yang akibatnya diatur oleh hukum dengan menitikberatkan pada tujuan keserasian antara ketertiban dengan kebebasan/ketenteraman dan dalam pergaulan hidup itu tercakup pula dalam aspek pemenuhan kedamaian.¹⁷

2. Pengertian Penegakan Hukum

Hukum sebagai social engineering atau social planning berarti bahwa hukum sebagai alat yang digunakan oleh agent of change atau pelopor perubahan yang diberi kepercayaan oleh masyarakat sebagai pemimpin untuk mengubah masyarakat seperti yang dikehendaki atau direncanakan. Hukum sebagai tatanan perilaku yang mengatur manusia dan merupakan tatanan pemaksa, maka agar hukum dapat berfungsi efektif mengubah perilaku dan memaksa manusia untuk melaksanakan nilai-nilai yang ada dalam kaedah hukum, maka hukum tersebut harus disebarluaskan sehingga dapat melembaga dalam masyarakat.

Di samping pelembagaan hukum dalam masyarakat, perlu dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) sebagai bagian dari rangkaian proses hukum yang meliputi pembuatan

¹⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Univ. Atma Jaya Yogyakarta, 2008), h. 8

hukum, penegakan hukum, peradilan serta administrasi keadilan. Satjipto Raharjo menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (*law enforcement*) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat. Setelah pembuatan hukum dilakukan, maka harus dilakukan pelaksanaan konkrit dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hal tersebut merupakan penegakan hukum. Namun dalam istilah lain sering disebut penerapan hukum, atau dalam istilah bahasa asing sering disebut *rechistoepassing* dan *rechtshandhaving* (Belanda), *law enforcement* dan *application* (Amerika).¹⁸

Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (*welfare state*).

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 175-183

Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup.¹⁹ Dalam hal penegakan hukum di Indonesia khususnya dalam pemberantasan korupsi, Satjipto Rahardjo berpandangan bahwa pada umumnya kita masih terpaku cara penegakan hukum yang konvensional, termasuk kultur. Hukum yang dijalankan berwatak liberal dan memiliki kultur liberal yang hanya menguntungkan sejumlah kecil orang (*privileged few*) di atas “penderitaan” banyak orang.²⁰ Untuk mengatasi ketidakseimbangan dan ketidakadilan itu, kita bisa melakukan langkah tegas (*affirmative action*). Langkah tegas itu dengan menciptakan suatu kultur penegakan hukum yang beda, sebutlah kultur kolektif. Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal yang mudah.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 3

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum*,... h. 142-143

Sudikno Mertokusumo, mengatakan bahwa hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, sehingga hukum harus dilaksanakan secara normal, damai, tetapi dapat terjadi pula pelanggaran hukum, sehingga hukum harus ditegakkan agar hukum menjadi kenyataan.²¹ Dalam penegakan hukum mengandung tiga unsur, pertama kepastian hukum (*rechtssicherheit*), yang berarti bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku dan tidak boleh menyimpang, atau dalam pepatah meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et perezat mundus*). Hukum harus dapat menciptakan kepastian hukum karena hukum bertujuan untuk ketertiban masyarakat. Kedua kemanfaatan (*zweekmassigkeit*), karena hukum untuk manusia maka pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai justru karena hukumnya diterapkan menimbulkan keresahan masyarakat. Ketiga keadilan (*gerechtigheit*), bahwa dalam pelaksanaan hukum atau penegakan hukum harus adil karena hukum bersifat umum dan berlaku bagi setiap orang dan bersifat menyamaratakan. Tetapi

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2005), h. 160-161

hukum tidak identik dengan keadilan karena keadilan bersifat subyektif, individualistic dan tidak menyamaratakan.

Penegakan hukum menurut A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Siswanto Sunarno pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (*gebot, command*) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (*ermachtigen, to empower*), membolehkan (*erlauben, to permit*), dan menyimpangi (*derogieren, to derogate*). Lebih lanjut Siswanto Sunarno mengatakan bahwa dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah.²²

Andi Hamzah mengemukakan penegakan hukum disebut dalam bahasa Inggris Law Enforcement, bahasa Belanda rechtshandhaving. Beliau mengutip Handhaving Milieurecht, *Handhaving* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan instrumen administratif, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT. Sinar Grafika, 2008), h. 42

peraturan yang berlaku umum dan individual. *Handhaving meliputi fase law enforcement* yang berarti penegakan hukum secara *repressif dan fase compliance* yang berarti preventif.²³

Koesnadi Hardjosoemantri mengemukakan: Perlu diperhatikan bahwa penegakan hukum dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administrasi, sanksi perdata, dan sanksi pidana”.²⁴ Lebih lanjut Koesnadi Hardjosoemantri mengatakan bahwa:²⁵

Penegakan hukum adalah kewajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak, masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum.

Keith Hawkins mengemukakan seperti yang dikutip Koesnadi Hardjosoemantri bahwa: Penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut *compliance* dengan *conciliatory style* sebagai karakteristiknya dan

²³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), h. 48-49

²⁴ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), h. 375

²⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata*,... h. 375-376

sanctioning dengan *penal style* sebagai karakteristiknya.²⁶

Pendapat lain dari *Milieurecht* yang juga dikutip Koesnadi

Hardjasoemantri mengatakan bahwa:

Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*Sluit stuk*) dari penegakan hukum. Yang perlu ada terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan.²⁷

C. Konsep Rangkap Jabatan Oleh Penjabat Negara/Publik

Merujuk pada prinsip demokrasi konstitusional, dimana Konstitusi menjadi landasan dasar dalam bertindak sebagai pembatas demokrasi, tidak ada ketentuan mengenai rangkap jabatan publik. Akan tetapi secara umum, seperti dituangkan dalam Pasal 28J UUD 1945 bahwa ada pertimbangan moral yang harus dipenuhi oleh setiap pemangku jabatan publik. Rangkap jabatan adalah dua atau lebih jabatan yang dipegang oleh seseorang dalam pemerintahan atau organisasi, seperti sekretaris jenderal, kepala biro, dan sebagainya.

²⁶ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h. 376

²⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata*,... h.376

Dalam praktik pengisian jabatan politik, memungkinkan terjadinya rangkap jabatan, baik dalam wilayah eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Konstitusi atau UUD tidak secara eksplisit melarang rangkap jabatan, karena adanya jaminan setiap orang memiliki hak untuk memilih dan dipilih yang merupakan cita demokrasi. Selain itu, jabatan politik selain melalui pemilihan umum, jabatan juga dapat diberikan oleh pejabat yang dipilih atau disebut juga *political appointees*.

Rangkap jabatan publik jika dikaitkan dengan etika penyelenggaraan negara sangat tidak sejalan dengan cita-cita negara dimana dalam ketentuan TAP MPR No. VI/MPR/2001 tentang etika kehidupan berbangsa dimana tujuan penyelenggaraan negara yang berdasar pada etika adalah yang mampu menciptakan suasana harmonis antar pelaku dan antar kelompok sosial politik yang terlepas dari kepentingan pribadi maupun kelompok demi terpenuhinya kepentingan publik.²⁸ Kepentingan publik harus menjadi tujuan dari penyelenggaraan negara, sehingga moral atau etika harus menjadi factor penentu bagi pejabat publik selain aturan hukum positif. Sedangkan rangkap jabatan publik dalam jabatan

²⁸ Fuqoha, *Etika Rangkap Jabatan Dalam Penyelenggaraan Negara Ditinjau Dalam Prinsip Demokrasi Konstitusional*, (Jurnal Administrasi Negara, Vol. 3, Desember 2015), h 35

birokrasi dan politik dapat memunculkan konflik kepentingan yang dapat menjadi penyebab penyalahgunaan kewenangan dan benturan kepentingan (*potential conflict of interest*), yaitu konflik yang belum terjadi tetapi sangat potensial terjadi.

Praktek pengisian jabatan oleh pejabat publik yang menyebabkan rangkap jabatan selain dianggap bertentangan dengan etika pejabat publik, juga dianggap terlalu dipaksakan. Mengingat masih sangat banyak orang-orang yang potensial yang dapat mengisi suatu jabatan publik. Jadi sangatlah tidak etis jika suatu jabatan diisi oleh seseorang yang sudah menduduki jabatan di instansi lain. Rangkap jabatan dianggap tidak adil, karena yang menduduki suatu jabatan publik hanyalah orang-orang yang berada di dalam pemerintahan dan dekat dengan penguasa. Praktek rangkap jabatan tidak sesuai dengan teori keadilan John Rawls. John Rawls dalam bukunya *A Theory Of Justice*, dalam terjemahan Indonesia berjudul: Teori keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara, mengonsepsikan keadilan sebagai bentuk kejujuran, yang bersumber dari prinsip kebebasan, kesetaraan, dan kesempatan yang

sama, serta prinsip perbedaan (*two principle of justices*).²⁹ John Rawls berpendapat bahwasannya untuk mewujudkan masyarakat yang adil Rawls berusaha untuk memosisikan kebebasan akan hak-hak dasar sebagai nilai yang tertinggi dan kemudian harus diikuti dengan adanya jaminan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk menduduki jabatan atau posisi tertentu.³⁰

Miftah Thoha berpendapat, selain kurang patut dan tidak etis, rangkap jabatan itu merupakan saluran untuk berbuat menyimpang atau berkecamuknya konflik kepentingan, seperti layaknya bercampurnya perkara yang hak dan yang batil. Penggunaan fasilitas negara tidak mungkin bisa dihindarkan oleh pejabat tersebut, baik besar maupun kecil, disadari atau tidak, ketika pejabat tersebut melakukan tugas aktivitas yang sulit dibedakan antara tugas negara atau tugas untuk kelompoknya ataupun perusahaannya.³¹

²⁹ John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), h 12

³⁰ Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice)*, (Jurnal Konstitusi, Vol. 6, No.1, April 2009), h 141

³¹ Miftah Thoha, *Ironi Praktek Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13, No. 1, Maret 2016, h 5

Walaupun di dalam UUD 1945 tidak ada larangan rangkap jabatan dan menjamin hak warga negaranya untuk dipilih, tetapi dalam Pasal 28J Ayat (2) sudah menjelaskan bahwasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan UU. Seperti yang dijelaskan Herman Finer bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu standar yang dibuat sebagai suatu perintah yang ditunjukkan kepada pejabat dan masyarakat, yang berarti bahwa undang-undang menjadi kepastian dan persyaratan yang disetujui. Dan di dalam perundang-undangan di Indonesia, larangan rangkap jabatan bagi pejabat publik sudah diatur dalam UU, antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 17 huruf a, yang berbunyi “merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari lingkungan instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah”.³²

³² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dalam Pasal 23 huruf a, b dan c yang berbunyi:³³
1. pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang undangan.
 2. komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta.
 3. pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum dalam Pasal 182 Ayat (1) yang berbunyi “bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyediaan barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”.³⁴

³³ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

³⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum

4) Undang-Undangn Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dalam Pasal 236.³⁵

1. Pejabat negara lainnya.
2. Hakim pada badan peradilan.
3. Pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada BUMN, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber APBN/APBD.

Dari sudut etika pemerintahan, larangan rangkap jabatan di dalam birokrasi dilaksanakan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif serta menumbuhkan kedisiplinan dan etos kerja serta tanggung jawab secara profesional.

D. Teori Fiqh Siyasah

1. Pengertian Fiqh Siyasah

Kata fiqih berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqih adalah “paham yang mendalam”. Kata “*faqaha*” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu

³⁵ Undang-Undangn Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath'i*), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut istilah fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang di gali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili). Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.³⁶ Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur'an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.³⁷

³⁶ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

³⁷ Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.³⁸

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (*ushul*) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang furu' (cabang-cabang/partikularistik) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

³⁸ Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

Kata “siyasah” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.³⁹ Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Secara linguistik, siyasah artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat sasa al-qaum, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beberapa arti, yakni bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur’an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. Siyasah adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai dengan syara’ demi terciptanya kemashlahatan.⁴⁰

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan

³⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

⁴⁰ H.A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis*, (Jakarta: Kencana, 2011), h. 29

serta mengatur keadaan”.⁴¹ Dari pengertian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.⁴²

Ilmu fiqh siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat.⁴³ Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari'ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya. Kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

⁴¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

⁴² Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

⁴³ Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h 10

- a. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qoth'i baik wurud maupun dalalahnya;
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;
- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.⁴⁴

Berdasarkan penegrtian etimologi dan terminologi di atas dapat ditarik keismpulan bahwa Fiqh Siyash adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin

⁴⁴ H.A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2011), h 28-29

timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Literatur fiqh siyasah sesungguhnya dikenal dengan dua jenis siyasah. Pertama, siyasah syar'iyah yaitu siyasah yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika agama. Kedua, siyasah wadh'iyah yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti ara'ahl basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, *al'urf* (*uruf*), *al'adah* (*adap*), *al-tajarib* (pengalaman-pengalaman). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan terus menerus berkembang.

Setiap produk siyasah syar'iyah pastilah Islami. Namun tidak demikian dengan siyasah wadh'iyah. Siyasah wadh'iyah sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk

pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap siyasah wadh'iyah pasti tidak Islami. Siyasah wadh'iyah bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai siyasah syar'iyah selama memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- a. Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam;
- b. Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
- c. Tidak memberatkan masyarakat;
- d. Untuk menegakkan keadilan;
- e. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan;
- f. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Di samping berbeda sumber pembentukannya, siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah juga dapat dibedakan dari tujuan yang hendak digapainya. Siyasah syar'iyah bertujuan mengantarkan rakyat menggapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sementara siyasah wadh'iyah hanya bertujuan mengantarkan rakyat untuk menggapai kebahagiaan duniawi saja.

Siyasah yang adil adalah siyasah yang perlu ditumbuh kembangkan serta dilestarikan. Sebaliknya, siyasah yang zalim tidak patut dilakukan. Dalam kenyataan empirik adakalanya terjadi siyasah yang adil tercampur dengan siyasah yang zalim, sehingga dalam waktu yang sama bercampurlah antara yang adil dan yang zalim, atau antara yang benar dan yang salah, Allah SWT melarang menciptakan suasana demikian.

Paradigma pemikiran bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat berbagai sistem kehidupan seperti ketatanegaraan.⁴⁵ Dalam sistem ketatanegaraan tersebut pastilah terdapat seorang pemimpin yang memimpin orang-orang disekitarnya. Kepemimpinan tersebut haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam yang menyangkut tentang prinsip fiqh siyasah, dimana ketentuan ataupun prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur'an dan hadits. Prinsip-prinsip tersebut menyangkut antara manusia dengan manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umar manusia wajib untuk

⁴⁵ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), h 2

menjalankan amalamal sholeh, maka Allah SWT akan selalu meridhai kita.

Dari dasar dan prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem sosial pemerintahan dan sistem ekonomi sesuai dengan tuntutan zaman. Artinya, sistem dan bentuk pemerintahan serta teknis pengelolaan diserahkan kepada kehendak umat sesuai dengan masalahmasalah kehidupan duniawi yang timbul pada tempat dan zaman mereka.⁴⁶

2. Objek dan Bidang Bahasan Fiqih Siyasah

Setiap ilmu pastinya mempunyai objek dan bidang bahasanya, begitu pula dengan fiqh siyasah. Fiqh siyasah adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. Fiqh siyasah mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan Negara dan pemerintahan. Fiqh siyasah memiliki persamaan dengan fiqh pada umumnya dan dengan siyasah syar'iyah, yakni sama-sama merupakan produk ijtihad. Fiqh berbeda dengan fiqh siyasah pada umumnya terdapat pada kajiannya.

⁴⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h. 20

Kajian fiqh siyasah sangatlah kuat dan umum, termasuk didalamnya megkaji tentang fiqh siyasah. Sementara kajian fiqh siyasah sangatlah terbatas, yakni hanya khusus membahas tentang masalah-masalah politik atau ketatanegaraan dalam perspektif Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa objek kajian fiqh siyasah adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek-objek kajian fiqh siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentafsirannya, dengan mengingat persesuaian pentafsiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu mash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.

Dari pandangan-pandangan tersebut memberi gambaran bahwa objek bahasan fiqh siyasah secara garis besar adalah pengaturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat,

pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.⁴⁷

Objek kajian Fiqh Siyaasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut:

- a) Hak-hak individu dalam bernegara;
- b) Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara;
- c) Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
- d) Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan;
- e) Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;
- f) Pelaksanaan demokrasi politik;
- g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
- h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.⁴⁸

⁴⁷ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h 27-28

⁴⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h. 36

3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Fiqih Siyasah

Dalam menjalankan pemerintahan di dalam suatu lembaga haruslah memiliki tata cara tersendiri untuk menjalankannya. Tata cara ataupun prinsip-prinsip pemerintahan tersebut tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, tapi juga haruslah sesuai dengan syariat Islam. Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang sesuai dengan syariat Islam tersebut yaitu meliputi tata cara pemerintahan dalam konteks pemimpin, dimana secara umum seorang pemimpin dalam mengemban tugasnya senantiasa harus berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan warganya baik secara fisik material maupun secara mental spiritual (kejiwaan). Hal ini sejalan dengan Qaidah fiqh. Adapun dalam mewujudkan kemaslahatan itu, syara' menetapkan prinsip-prinsip kuliyyah yaitu:

- a. Semua yang megandung madlarat harus di jauhi atau di hilangkan
- b. Dalam menghindari dan menghilangkan yang madlarat ditempuh pula prinsip-prinsip:

- 1) Dalam menghilangkan yang madlaratnya, tidak boleh dengan menempuh madlarat yang sama atau yang lebih berat madlaratnya.
 - 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum bolrh ditempuh dengan madlarat yang khusus, atau yang lebih ringan, bila tidak ada jalan lain.
- c. Menghindari yang mengandung kerusakan lebih diutamakan daripada sekedar mendatangkan kemaslahatan dan sekaligus menolak kemadlaratan.
 - d. Pada prinsipnya dalam mencapai kemaslahatan, segala yang mendatangkan kesulitan hidup dihilangkan.⁴⁹

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang khalifah tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon penggantinya tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk mengangkat khalifah. Namun pengangkatan bisa dilakukan melalui penunjukan yang disertai perjanjian. Sebagai langkah alternatif, khalifah dapat dipilih oleh kelompok yang melepas dan mengikat terdiri atas para imam Ahlisunnah, siapapun mereka tetapi bisa dipastikan meliputi ulama senior. Pemilihan

⁴⁹ Asjmuni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), h 3-4

semacam ini dianggap sah, bahkan bila dilaksanakan hanya oleh satu orang selama disaksikan oleh banyak umat Islam. Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala Negara menurut Al-Mawardi memiliki tujuh syarat berikut ini, yaitu:

- a. Adil dengan segala persyaratannya;
- b. Memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus dipecahkan;
- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;
- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya;
- e. Kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan;
- f. Kebenaran dan punya tanggung jawab dan tabah di dalam mempertahankan negara dan memerangi musuh;
- g. Nasab, imam itu harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma.⁵⁰

4. Pemimpin dan Kepemimpinan dalam kajian fiqh siyasah

⁵⁰ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan ake-4, (Jakarta: Kencan, 2009), h 70-71

Dalam masyarakat beradab, kepemimpinan dibangun atas dasar konsensus nilai-nilai kearifan lokal. Jika kultur dan kearifan lokal dikaitkan dengan aktivitas kepemimpinan, maka ia menjadi sebuah entitas yang tidak bisa dipisahkan. Kepemimpinan tidak bisa terlepas dari nilai-nilai budaya dan kehidupan sosial masyarakat yang dianut. Ia tidak bisa dipertentangkan, tetapi ia harus direlasikan atau bahkan diintegrasikan. Salah satu ciri kearifan lokal adalah memiliki tingkat solidaritas yang tinggi atas lingkungannya.⁵¹

Dalam khasanah sosiologi Islam, Ibnu Khaldun dikenal sebagai peletak dasar teori solidaritas masyarakat atau dikenal dengan teori ‘Ashâbiyat. Teori ini merupakan pengejawantahan dari teori harmoni ka al-jasad al-wahid dalam ajaran Islam, yang menggambarkan kelaziman saling melindungi dan mengembangkan potensi serta saling mengisi dan membantu di antara sesama. Melalui teori harmoni ka al-jasad al-wahid dimisalkan kehidupan komunitas muslim itu dengan ka al-bunyan yasuddu ba’duha ba’dla bagaikan sebuah bangunan,

⁵¹ Akhmad Mujahidin, Islam dan Kepemimpinan (Sebuah Catatan untuk Pemimpin dan Calon Pemimpin Muslim), <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Mei 2024 jam 15:25

yang antara elemen bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkokoh memperkuat Teori ‘Ashâbiyat solidaritas kelompok dan konsep ta’âwun al-ihsan itu didasarkan atas pemikiran ajaran Islam, yang di dalamnya terkandung norma akidah dan syari’at.

Ibnu Taimiyyah menyatakan agama Islam tidak akan bisa tegak dan abadi tanpa ditunjang oleh kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa langgeng tanpa ditunjang dengan agama. Dalam Islam istilah kepemimpinan dikenal dengan kata Imamah. Sedangkan kata yang terkait dengan kepemimpinan dan berkonotasi pemimpin dalam Islam ada delapan istilah, yaitu; Imam dalam Surat al-Baqarah 124, Khalifah pada al-Baqarah: 30, Malik, al-Fatihah : 4, Wali pada al-A’raf : 3, ‘Amir dan Ra’in, Sultan, Rais, dan Ulil ‘amri.⁵²

Surat Al-Baqarah Ayat 124

⁵² Akhmad Mujahidin, Islam dan Kepemimpinan (Sebuah Catatan untuk Pemimpin dan Calon Pemimpin Muslim), <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Mei 2024 jam 15:25

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۗ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ
 لِلنَّاسِ إِمَامًا ۗ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۗ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي
 الظَّالِمِينَ

Artinya: Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".⁵³

Surat Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۗ
 قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ
 نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا
 تَعْلَمُونَ

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui".⁵⁴

⁵³ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

⁵⁴ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 30..., 2015

Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

Artinya: Yang menguasai di Hari Pembalasan.⁵⁵

Surat Al-A'raf Ayat 3

اتَّبِعُوا مَا أَنْزَلَ إِلَيْكُم مِّن رَّبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِن دُونِهِ
أَوْلِيَاءَ ۗ قَلِيلًا مَّا تَذَكَّرُونَ

Artinya: Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran.⁵⁶

Menurut Quraish Shihab, imam dan khalifah dua istilah yang digunakan Alquran untuk menunjuk pemimpin. Kata imam diambil dari kata amma-ya'ummu, yang berarti menuju, dan meneladani. Kata khalifah berakar dari kata khalafa yang pada mulanya berarti “di belakang”. Kata khalifah sering diartikan “pengganti” karena yang menggantikan selalu berada di belakang, atau datang sesudah yang digantikannya

Beberapa dasar kepemimpinan menurut islam sebagai berikut.⁵⁷

⁵⁵ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

⁵⁶ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

Pertama, tidak mengambil orang kafir atau orang yang tidak beriman sebagai pemimpin bagi orang-orang muslim karena bagaimanapun akan mempengaruhi kualitas keberagaman rakyat yang dipimpinnya, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an; Surat An-Nisaa: 144.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكٰفِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ
الْمُؤْمِنِينَ ۚ أَتُرِيدُونَ أَنْ بَجَعَلُوا لِلَّهِ عَلَيْكُمْ سُلْطٰنًا مُّبِينًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang kafir sebagai pemimpin selain dari orang-orang mukmin. Apakah kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).⁵⁸

Kedua, tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, sebagaimana firman Allah dalam Surat Al-Maidah: 57.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينَكُمْ هُزُوًا وَلَعِبًا مِّنَ
الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتٰبَ مِنْ قَبْلِكُمْ وَالْكَفٰرَ أَوْلِيَاءَ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ
كُنْتُمْ مُّؤْمِنِينَ

⁵⁷ Akhmad Mujahidin, Islam dan Kepemimpinan (Sebuah Catatan untuk Pemimpin dan Calon Pemimpin Muslim), <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Mei 2024 jam 15:25

⁵⁸ Al-Qur'an terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya dan orang-orang kafir (orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman.⁵⁹

Ketiga, pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, pemberian tugas atau wewenang kepada yang tidak berkompoten akan mengakibatkan rusaknya pekerjaan bahkan organisasi yang menaunginya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah masa kehancurannya. (HR Bukhori dan Muslim).⁶⁰

Keempat, pemimpin harus bisa diterima (acceptable), mencintai dan dicintai umatnya, mendoakan dan didoakan oleh umatnya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

⁵⁹ Al-Qur'an terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

⁶⁰ <http://selangkahlagiandamasuksurga.com/index.php/kajian/temadetail/775/jadilah-pemimpin-yang-mencintai-dan-dicintai-rakyat>, di akses 03 Mei 2024, jam 14.15 WIB

خَيْرَ أئِمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّوهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ، وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ
 وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَشِرَارُ أئِمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ
 وَيُبْغِضُونَكُمْ، وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ

Artinya: Sebaik-baiknya pemimpin adalah mereka yang kamu cintai dan mencintai kamu, kamu berdoa untuk mereka dan mereka berdoa untuk kamu. Seburuk-buruk pemimpin adalah mereka yang kamu benci dan mereka membenci kamu, kamu melaknati mereka dan mereka melaknati kamu. (HR Muslim).⁶¹

Kelima, pemimpin harus mengutamakan, membela dan mendahulukan kepentingan umat, menegakkan keadilan, melaksanakan syari'at, berjuang menghilangkan segala bentuk kemunkaran, kekufuran, kekacauan, dan fitnah, sebagaimana Firman Allah SWT. Dalam Alquran, Surat Al-Maidah: 8

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۗ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ إِعْدِلُوا ۗ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۗ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat

⁶¹ <http://selangkahlagiandamasuksurga.com/index.php/kajian/temadetail/775/jadilah-pemimpin-yang-mencintai-dan-dicintai-rakyat>, di akses 03 Mei 2024, jam 14.15 WIB

kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.⁶²

Keenam, pemimpin harus memiliki bayangan sifat-sifat Allah swt yang terkumpul dalam Asmaul Husna dan sifat-sifat Rasul-rasul-Nya.

Dalam Islam tegas dalam menyikapi adanya dualisme dalam kepemimpinan dalam tubuh umat Islam. Tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam semnetara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah adis yang artinya:

إِذَا بُويعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَأَقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا
Artinya: Jika didapati ada dua orang imam, maka bunuhlah yang terakhir dari keduanya. (HR. Muslim, No. 1853).⁶³

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin

⁶² Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

⁶³ Syaikh Su'ud bin Mulawwih bin Sulthan Al Anizi, Bai'at : Antara yang Syar'i dan yang Bid'ah, <https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, di akses 03 Mei 2024, jam 14.15 WIB

dalam tubuh umat islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa:

وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفْقَةً يَدِهِ وَثَمَرَةً قَلْبِهِ فَلْيَطْعُهُ إِنَّ
اسْتِطَاعَ فَإِنْ جَاءَ آخَرَ يُنَازِعُهُ فَاضْرِبُوا عُنُقَ الْآخِرِ

Artinya: Siapa yang membai'at seorang imam (pemimpin) lalu memberikan genggaman tangannya dan menyerahkan buah hatinya, hendaklah ia menaatinya semaksimal mungkin. Dan jika datang orang lain yang mencabut kekuasaan itu, penggallah leher orang itu. (HR. Muslim).⁶⁴

Berdasarkan dalili-dalil di atas tentang dasar kepemimpinan menurut islam dan dualisme kepemimpinan dalam tubuh umat Islam, bahwa pemimpin harus mempunyai kriteria kepemimpinan yang harus terpenuhi, pertama tidak menjadikan seorang kafir sebagai pemimpin bagi umat islam, kedua tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, ketiga pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, keempat pemimpin yang dicintai umatnya, kelima pemimpin yang mengutamakan kepentingan umat, keenam mempunyai sifat-sifat seperti kepemimpinan nabi. Dalam hal dualisme kepemimpinan dalam

⁶⁴ <https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, di akses 03 Mei 2024, jam 14.15 WIB

umat islam tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:⁶⁵

1. adil dalam arti yang luas
2. memiliki ilmu untuk dapat melakukan ijtihad di dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum
3. sehat pendengaran, mata dan lisan supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawab
4. sehat badan sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat
5. pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umat
6. berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan menghadapi musuh
7. keturunan Quraisy

⁶⁵ Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah System Pemerintahan Khilafah Islam*, (Jakarta: Qisthi Press, 2015)

Ketujuh syarat tersebut harus terpenuhi sebelum seseorang dipilih atau diberi mandat untuk menjabat sebagai kepala negara atau pemimpin. Syarat ahlul ijtihad bagi calon pemimpin merupakan hal yang paling penting, karena mengemban tugas sebagai pemimpin sangatlah berat untuk dilaksanakan jika tidak mempunyai ilmu yang luas.

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap Analisis Pasal 33 Uu No. 19 Tahun 2002 Tentang Badan Usaha Milik Negara Perspektif Fiqh Siyasah (Rangkap Jabatan Dewan Komisaris Perseroan Terbatas Sebagai Dewan Komisaris Perseroan Terbatas), berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa sangkat sedikit yang meyinggung mengenai rangkap jabatan yakni hanya beberapa kriteria saja, bahkan kriteria tersebut bersifat umum. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan Analisis Pasal 33 Uu No. 19 Tahun 2002 Tentang Badan Usaha Milik Negara Perspektif Fiqh Siyasah (Rangkap Jabatan Dewan Komisaris Perseroan Terbatas Sebagai Dewan Komisaris Perseroan Terbatas).⁶⁶

⁶⁶ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27