

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### A. Teori Kewenangan

##### 1. Pengetian Kewenangan

Secara yuridis wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>22</sup> Oleh karena itu, setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang-wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Menurut Prayudi yang dikutip oleh Jum Anggriani dalam bukunya,<sup>23</sup> ada perbedaan pengertian antara kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah :

- a) Apa yang disebut “kekuasaan formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
- b) Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.
- c) Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan.

---

<sup>22</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2002), h. 69

<sup>23</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012), h. 87

Contohnya seperti: kewenangan dibidang kehakiman atau kekuasaan mengadili disebut kompetensi/yuridiksi. Wewenang adalah Kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan publik. Contohnya seperti: wewenang menandatangani/ menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan menteri.

Menurut Philipus Hadjon yang dikutip Jum Angriani dalam bukunya kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi atau dengan delegasi.<sup>24</sup> Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan yang berikan oleh Undang-Undang, sedangkan delegasi adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang telah ada. Jadi lembaga negara dalam membuat keputusan harus berdasarkan kewenangan yang diterimanya.

## 2. Sumber Kewenangan

Dalam hukum tata negara maupun hukum administrasi negara, pembahasan mengenai kewenangan mempunyai kedudukan yang penting. Hal ini berpengaruh terhadap pertanggungjawaban hukum terhadap penggunaan kewenangan tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ridwan HR, bahwa:

---

<sup>24</sup> Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Graha Ilmu, 2012)h. 89

Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum "*geen behoeftigheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban kepada pejabat yang bersangkutan.<sup>25</sup>

Dalam hukum administrasi negara, kewenangan bisa diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Menurut Indroharto, atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan delegasi merupakan pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Menurut Hadjon, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi harus memenuhi persyaratan berikut:

- a) Delegasi harus definitif dan memberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 98

- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>26</sup> Jadi dalam delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>27</sup> F. A. M Stroink dan J. G Sttenbeek mengatakan :“Wewenang pemerintahan dari suatu organ hanya dapat diperoleh baik dari aturan atribusi maupun delegasi. Suatu organ dapat memperoleh wewenang batu dengan cara atribusi, sedangkan delegasi wewenang dapat terjadi jika ada pengalihan atau pelimpahan wewenang tertentu dari suatu organ yang telah mendapat wewenang atribusi

---

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi*, (Surabaya : Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998), h. 9-10

<sup>27</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I beberapa pengertian Dasar Tata Usaha Negara, Edisi Revisi*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1993), h. 91

kepada organ lain. Oleh sebab itu delegasi selalu harus didahului dengan atribusi”<sup>28</sup>

Atribusi dan delegasi merupakan sarana bagi suatu organ pemerintah untuk memperoleh wewenang dan untuk memperoleh wewenang ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Organ pemerintah yang telah memperoleh wewenang tersebut dapat menggunakannya seperti wewenangnya sendiri sehingga kepadanya mempunyai tanggung jawab dan tanggung gugat. Perbedaannnya adalah bahwa pada atribusi wewenang tadi merupakan wewenang baru yang sebelumnya tidak ada, yang lazimnya diatur dalam Undang-Undang Dasar sehingga dikatakan sebagai pembagian kekuasaan negara, sedangkan delegasi merupakan pelimpahan wewenang dari organ yang telah memperoleh wewenang atribusi yang kemudian memberikannya kepada organ lainnya.

Selain atribusi dan delegasi ada istilah lain yaitu mandat yang sebetulnya tidak terjadi pemberian wewenang baru maupunpelimpahan wewenang sehingga tidak terjadi perubahan mengenai wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern antara atasan dan bawahan. Terkait dengan pengertian mandat, Stroink dan Steenbeek

---

<sup>28</sup> Stroink, F. A. M dan J. G Sttenbeek, *Inleiding in Het Staatsen Administratief Recht*, Samson H. D. (Tjeenk Willink Alpen enn den Rijn, 1987), h. 40

berpendapat bahwa pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerah wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh menteri dengan pegawai, menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, menteri secara yuridis.<sup>29</sup> Fockema Andreae menjelaskan bahwa mandat pada umumnya : *opdrach*, perintah : *imperatief* madaat didalam pergaulan hukum, baik pemberi kuasa (*lasgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*).<sup>30</sup> Selanjutnya Fockema Andreae menambahkan :  
 “Mandaat *van beschikkings bevoegheid*, mandat mempunyai kewenangan penguasaan yang diartikan dengan pemberian (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberikan wewenang ini kepada yang lain yang akan melaksanakannya atas nama dan tanggung jawab alat pemerintah yang pertama tersebut. Pada *attributie* atau atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang, pada *delegatie* atau delegasi diserahkan suatu wewenang dan pada mandat tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu

---

<sup>29</sup> HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2016.h.7

<sup>30</sup> Fockema, *Terjemahan Kamus Istilah Hukum Belanda-Indonesia*. Bandung: Bina Cipta. 1977. h. 285

bentuk perwakilan. Mandataris berbuat atas nama yang diwakilinya.<sup>31</sup> Berikut ini akan dikemukakan perbedaan delegasi dengan mandat, yaitu sebagai berikut :

- a) Prosedur pelimpahan, pada delegasi maka wewenang diperoleh dari satu organ pemerintahan kepada organ lain dan untuk itu diatur dalam perundang-undangan. Sedangkan pada mandat tidak ada prosedur pelimpahan wewenang karena hanya terjadi hubungan atasan bawahan yang sifatnya rutin yaitu untuk melaksanakan perintah atasan.
- b) Pada delegasi telah terjadi peralihan wewenang sehingga pejabat yang memperoleh wewenang tadi dapat bertindak atas namanya sendiri karena itu kepadanya mempunyai tanggung jawab dan tanggung gugat. Sedangkan pada mandat wewenang tadi masih berada pada pemberi mandat, oleh karena itu mandataris tidak mempunyai tanggung jawab dan tanggung gugat.
- c) delegans tidak dapat setiap saat untuk menarik wewenang yang telah diberikannya kepada delegatir. Hal ini hanya dapat dilakukan jika melalui peraturan perundang-undangan yang derajatnya setingkat dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tadi. Sedangkan mandat dapat ditarik setiap saat

---

<sup>31</sup> HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2016, 10

oleh mandans karena dalam hal ini tidak terjadi pelimpahan wewenang.

Sementara itu H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt mendefinisikannya atribusi, delegasi dan mandat sebagai berikut:

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan kepada satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c) Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>32</sup>

## **B. Teori Pemerintahan Daerah**

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

Pemerintah daerah dipimpin oleh kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah daerah, yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah otonom. Otonomi Daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah sangat baik, yaitu untuk

---

<sup>32</sup> HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2016, h. 104-105

memberdayakan daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Menurut Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.<sup>33</sup>

Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki hak, wewenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus mah tanggangnya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>34</sup> Dengan adanya otonomi daerah, maka setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila setiap orang atau badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari.

Otonomi daerah dibentuk sebagai jalan pintas

---

<sup>33</sup> Undang-Undang Dasar 1945

<sup>34</sup> Juanda Nawawi, *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, (Makassar : Menara Intan, 2012), h. 36

pemerintah pusat untuk melaksanakan pengontrolan dan pelaksanaan pemerintahan secara langsung di daerah yang sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah dan kemudian semua kebijakan atau hukum yang akan dibentuk di daerah tersebut adalah merupakan bentuk aplikasi langsung terhadap sistem demokratisasi yang mengikutsertakan rakyat melalui lembaga atau partai politik di daerah. Tujuan dari pada pengadaan kebijakan otonomi daerah adalah untuk pengembangan daerah dan masyarakat daerah menuju kesejahteraan dengan cara dan jalannya masing-masing.

Pengertian otonomi daerah Secara etimologi istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yang berarti "*auto*" dan "*nomous*". Auto berarti sendiri, dan nomous berarti hukum atau peraturan. jadi, pengertian otonomi daerah adalah aturan yang mengatur daerahnya sendiri. Serta mengandung makna memperoleh kekuasaan dari pusat dan mengatur atau menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri.<sup>35</sup> Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Undang - Undang nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang - undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan

---

<sup>35</sup> H.S. Sunardi dan Purwanto, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta : Global, 2006), h. 49

serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas

- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- 6) Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- 7) Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan

mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.<sup>36</sup>

Sejalan dengan pendapat di atas, The Liang Gie dalam Abdurrahman (1987) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah adalah :

- 1) Mengemukakan kesadaran bernegara atau berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia.
- 2) Melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.

Pemerintah dan masyarakat di suatu daerah memiliki peranan yang penting dalam peningkatan kualitas pembangunan di daerahnya masing-masing. Hal ini terutama disebabkan karena dalam otonomi daerah terjadi peralihan kewenangan yang pada awalnya diselenggarakan oleh pemerintah pusat kini menjadi urusan pemerintahan daerah masing-masing.

## 2. Asas-asas Pemerintahan

Daerah Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:

### a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom

---

<sup>36</sup> Undang-Undang Undang - Undang nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang - undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 15

berdasarkan asas otonom.<sup>37</sup> Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi.<sup>38</sup> Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah tingkat yang lebih tinggi ke Pemerintah Daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.<sup>39</sup>

b. Asas Dekonsentrasi

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.<sup>40</sup> Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai wakil Pemerintah dan/atau Perangkat Pusat di Daerah.<sup>41</sup> Kewenangan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

---

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>38</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah)*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), h. 40

<sup>39</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta :Sinar Grafika, 2008), h. 24

<sup>40</sup> Penjelasan Atas PP Nomor 39 Tahun 2001 *Tentnag Penyelenggaraan Daerah*, H. 13

<sup>41</sup> Pasal 1 huruf d PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

- 1) Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah.
- 2) Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian
- 3) Fasilitas kerja sama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya
- 4) Pelantikan Bupati/Walikota
- 5) Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 6) Fasilitas penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- 7) Pengkondisian terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang baik, bersih, dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh Badan Ekecutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah
- 8) Penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum; Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain
- 9) Pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

- 10) Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta putusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota
- 11) Penngawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 12) Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah.

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan / atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan /atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.<sup>42</sup>

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun

---

<sup>42</sup> Pasal 1 huruf e PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

1945.<sup>43</sup> Berdasarkan asas umum pemerintahan, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut:<sup>44</sup>

- 1) Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi Perda Provinsi kabupaten/kota. Peraturan Kepala Daerah meliputi peraturan Gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
- 2) Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- 3) Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). AAUPB ditujukan untuk terciptanya *good governance*. Ada 4 (empat) unsur utama dalam *good governance*, yaitu akuntabilitas,

---

<sup>43</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah

<sup>44</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), h. 9

kerangka hukum, transparansi dan keterbukaan.<sup>45</sup>

Karakteristik dari *good governance* adalah sebagai berikut:<sup>46</sup>

- 1) *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
- 4) *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
- 5) *Concensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur.

---

<sup>45</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyaasah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2012), h. 241

<sup>46</sup> Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2011), h. 24

- 6) *Equality*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka
- 7) *Effectiveness Ana efficiency*. Proses dan lembaga menghaslakan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- 8) *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*Civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga lembaga *stakeholders*, akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- 9) *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

### C. Teori Tentara Nasional Indonesia (TNI)

#### 1. Latar Belakangnya Berdirinya Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Sejarah Tentara Nasional Indonesia (TNI) dibentuk melalui perjuangan bangsa Indonesia untuk mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dari ancaman Belanda yang ingin kembali berkuasa menjajah Indonesia melalui kekerasan senjata. TNI pada awalnya merupakan organisasi

yang bernama Badan Keamanan Rakyat (BKR). Kemudian pada tanggal 5 Oktober 1945 menjadi Tentara Keamanan Rakyat (TKR), dan selanjutnya diubah kembali menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI). Pada masa mempertahankan kemerdekaan ini, banyak rakyat Indonesia membentuk laskar-laskar perjuangan sendiri atau badan perjuangan rakyat. Usaha pemerintah Indonesia untuk menyempurnakan tentara kebangsaan terus berjalan, sambil bertempur dan berjuang untuk menegakkan kedaulatan dan kemerdekaan bangsa. Untuk mempersatukan dua kekuatan bersenjata yaitu TRI sebagai tentara regular dan badan-badan perjuangan rakyat, maka pada tanggal 3 Juni 1947 Presiden Soekarno mengesahkan berdirinya Tentara Nasional Indonesia (TNI) secara resmi.<sup>47</sup>

Pada tahun 1962, dilakukan upaya penyatuan antara angkatan perang dengan kepolisian negara menjadi sebuah organisasi yang bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Penyatuan satu komando ini dilakukan dengan tujuan untuk mencapai tingkat efektifitas dan efisiensi dalam melaksanakan perannya dan menjauhkan pengaruh dari kelompok politik tertentu. Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara,

---

<sup>47</sup> Fuad, Zulfikar Fuad, *PERJUANGAN PRAJURIT CPM KOMPI C BATALYON GARUDA LAMPUNG: MENGHADAPI AGRESI MILITER II BELANDA UNTUK MEMPERTAHAKAN KEMERDEKAAN RI*. PUSPOMAD & CAHAYA PUSTAKA NUSANTARA, 2024.

mempertahankan keutuhan wilayah dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Kata militer berasal dari “*miles*” dari bahasa Yunani yang berarti seseorang yang dipersenjatai dan disiapkan untuk melakukan pertempuran atau peperangan terutama dalam rangka pertahanan dan keamanan negara.<sup>48</sup>

Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah warga negara Indonesia yang tunduk pada hukum dan memegang teguh disiplin, taat kepada atasan, setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. TNI tunduk kepada hukum yang secara umum ataupun secara khusus, baik hukum nasional maupun hukum internasional. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Prajurit (HDP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Militer (KUHPM) sebagai landasan sebagai pembinaan dan penegakkan disiplin serta hukum bagi prajurit dilingkungan TNI serta Keputusan Panglima Tentara Nasional Indonesia Nomor kep/22/VIII/2005 tanggal 10 Agustus 2005. Semuanya mengatur tentang hukum disiplin prajurit Tentara Nasional

---

<sup>48</sup> FIRMAN, PUJI NUR. *Politik Hukum Kelembagaan Tentara Nasional Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pada Masa Orde Baru Dan Pasca Reformasi*. Diss. Universitas Islam Indonesia, 2013.

Indonesia (TNI).<sup>49</sup>

## 2. Peran dan Fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Peran, fungsi, dan tugas TNI (AD, AU, dan AL) diatur berdasar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI). Peran dan fungsi TNI diatur dalam pasal 5 dan 6. Kemudian, tugasnya diatur dalam pasal 7, 8, 9, dan 10 yaitu : TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. TNI, sebagai alat pertahanan negara, berfungsi sebagai:<sup>50</sup>

- a. Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan Negara, mempertahankan keutuhan Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari Ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan Negara.
- b. Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:
  - 1) Operasi militer untuk perang;

---

<sup>49</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

<sup>50</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia

- 2) Operasi militer selain perang, yaitu untuk: <sup>51</sup>
- a) Mengatasi gerakan separatis bersenjata;
  - b) Mengatasi pemberontakan bersenjata;
  - c) Mengatasi aksi terorisme;
  - d) Wilayah perbatasan;
  - e) Objek vital nasional yang bersifat strategis;
  - f) Melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
  - g) Mengamankan Presiden dan Wakil Presiden beserta keluarganya;
  - h) Memberdayakan Wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
  - i) Membantu tugas pemerintahan di daerah;
  - j) Membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang;
  - k) Membantu tamu negara setingkat kepala negara dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
  - l) Membantu akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
  - m) Membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan;

---

<sup>51</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia

- n) Membantu Pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan;
- o) Membantu dalam upaya Ancaman pertahanan siber; dan
- p) Membantu dalam melindungi dan Warga Negara serta kepentingan nasional di luar negeri.<sup>52</sup>
- c. Pelaksanaan operasi militer untuk perang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik Negara.
- d. Pelaksanaan operasi militer selain perang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, kecuali untuk ayat (2) huruf b angka 10.

**Angkatan Darat bertugas:**<sup>53</sup>

- 1) Melaksanakan tugas TNI matra darat di bidang pertahanan;
- 2) Melaksanakan tugas TNI dalam menjaga Wilayah pertahanan di darat termasuk perbatasan dengan negara lain;
- 3) Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra darat; dan
- 4) Melaksanakan pemerdayaan wilayah pertahanan di darat.

---

<sup>52</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia

<sup>53</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia

**Angkatan Laut bertugas:**

- 1) Melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan;
- 2) Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di Wilayah laut sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah disahkan;
- 3) Melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- 4) Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; dan
- 5) Melaksanakan pemberdayaan Wilayah pertahanan laut.

**Angkatan Udara bertugas:**

- 1) Melaksanakan tugas TNI matra udara di bidang pertahanan;
- 2) Menegakkan hukum dan menjaga keamanan di ruang udara sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah disahkan;
- 3) Melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra udara; dan d. melaksanakan pertahanan udara.

Jadi dari uraian diatas ditarik kesimpulan bahwa TNI (Tentara Nasional Indonesia) baik itu AD (Angkatan Darat), AU (Angkatan Udara), AL (Angkatan Laut) adalah salah satu anggota militer yang dimiliki NKRI yang bertugas menjaga

dan melindungi keamanan Negara Indonesia sesuai dengan tugasnya masing-masing.<sup>54</sup>

#### D. Teori Siyasah Tanfidziyah

Menurut al-Maududi, *tanfidziyah* merupakan lembaga eksekutif dalam islam, al-Maududi juga berpendapat bahwa dalam cakupan yang lebih luas, *tanfidziyah* berarti lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Pemimpin dalam *siyasah tanfidziyah* disebut dengan khalifah atau amir.<sup>55</sup> Menurut T.M. Hasbi, *siyasah Tanfidziyah* merupakan salah satu bagian dari ruang lingkup *siyasah syar'iyah*. *Siyasah Tanfidziyah* adalah sebuah lembaga yang berwenang untuk melaksanakan dan menetapkan Undang-Undang atau bisa disebut dengan lembaga eksekutif disuatu Negara Islam. Kewenangan ini dimiliki Kepala Pemerintah yang disebut dengan *Ulil amri* dan *umaro* beserta jajarannya untuk mengaktualisasikan tujuan Islam yang tertuang dalam *maqosid syari'ah* melalui peraturan, kebijakan, dan ketetapan yang harus sesuai dengan asas Islam.

Dari sudut pandang Al-Qur'an, Masyukri Abdillah menyatakan adanya ayat yang melandasi terbentuknya pelebagaan eksekutif, termasuk legislatif dan yudikatif, yaitu dalam surat

---

<sup>54</sup> Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025 Tentang Tentara Nasional Indonesia

<sup>55</sup> Al-Maududi Abu A'la, *Sistem Politik Islam*, cet IV 1995 (Bandung: Penerbit Mizan,1975)., hlm.247.

An-Nisa' ayat 57-59.<sup>56</sup> Untuk lembaga eksekutif diatur pada ayat 59.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah RasulNya, dan Ulil Amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan kemudian yang demikian itu lebih utama bagimu dan lebih baik akibatnya". (QS. An-Nisa: 59).

Berdasarkan al-Qur'an dan Hadits, kaum muslimin diperintahkan untuk taat kepada lembaga eksekutif dengan syarat bahwa mereka menaati Tuhan dan Rasulullah SAW, serta menghindari dosa dan pelanggaran.<sup>57</sup> Tujuan dari adanya *Siyasah Tanfidziyah* adalah untuk menegakkan pedoman-pedoman Tuhan yang ada dalam Al-Qur'an dan Sunnah serta untuk menyiapkan masyarakat agar mengakui dan menganut pedoman-pedoman ini agar dijalankan dalam kehidupan

---

<sup>56</sup> Masyukri Abdillah, *Islam dan Dinamika Sosial Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011), h.4

<sup>57</sup> Abu A'la Maududi, *The Islamic Law and Constitution*, Ter. Asep Hikmat, *sistem Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1990), h. 274.

mereka sehari-hari.<sup>58</sup> Dalam Islam kekuasaan bidang *Siyasah tanfidziyah* atau eksekutif memiliki beragam bentuk, yaitu imamah, khalifah, wazir. Kekuasaan eksekutif (*al-Sultah al-Tanfidziyah*) terdapat bentuk yaitu:

#### 1. *Imamah*/Imam

Konsep imamah berasal dari kata Umat, jamaknya umam yang artinya umat rakyat atau bangsa. Makna imam berarti pemimpin atau orang yang didepan. Kata imam dalam bahasa arab tidak menunjukkan arti kesucian hidup, dan imam adalah orang yang mempunyai pengikut baik dia saleh maupun tidak.

Dengan demikian, secara harfiah arti imam adalah pemimpin yang memiliki pengikut yang tidak dibatasi oleh ruang waktu dan tempat. Imamah menurut doktrin Syi'ah adalah tentang kepemimpinan politik dan spiritual dalam khilafah yang harus dipegang oleh salah seorang imam dari keturunan Sayyidina Ali bin Abi Thalib setelah Nabi Muhammad meninggal. Sebab keluarga Nabi saw menghendaki dari keluarganya yakni Ali bin Abi Thalib. Namun di saat mereka sibuk mengurus jenazah Nabi, Abu Bakar sudah dibai'at menjadi khalifah, sehingga mereka tidak sempat mengikuti pembai'atan itu. Karena itu, keluarga Nabi saw tersebut tidak segera berbaiat kepada Abu Bakar.

---

<sup>58</sup> Samsu La, *Al-Sul Ah Al-Tasyri'iyah*, "Al Sul Al-tanfidziyah, Al Sul Ah Al-Qada'iyah", *Thkim*, Vol.X111 No.1, 2017. h. 159

Sungguhpun begitu, pada akhirnya mereka tidak boleh tidak membai'atnya juga.<sup>59</sup>

Imamah sebagai sebuah lembaga politik yang sangat sentral dan penting dalam negara, mempunyai tugas utama yakni menjalankan fungsi kenabian dalam melindungi Agama dan mengatur dunia. Kata Al-Mawardi dalam kitabnya *AlImamah maudu'atu li khilāfah al-nubuwwah fi hisārah al-dīn wasiyyah al-dunyā*, bahwa pemilihan imam dilakukan dengan *ijma'* (konsensus) umat Islam dan hukumnya wajib. Dengan kata lain, imam dipilih melalui sebuah pemilihan yang dilakukan oleh yang berhak memilih. Menurutnya pelembagaan imamah dilakukan karena adanya perintah Agama dan bukan karena pertimbangan akal. Alasannya firman Allah swt, QS. An-Nisa' / 59. Pemilihan pemimpin sebagai kekuasaan kepala negara hendaklah melalui jalur khusus yakni:

- a. Pemilihan oleh (para) pemilih, baik dengan sistem perwakilan melalui lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* (semacam MPR) maupun *ahl al-Syura* atau tim formatur kecil. Cara ini disebut dengan sistem kontrak sosial, yang melahirkan kewajiban dan hak kepala Negara disatu pihak serta kewajiban dan hak rakyat di pihak lain. Teori al-Mawardi ini jelas bertentangan dengan pandangan

---

<sup>59</sup> Abdul Syukur al-Azizi, *Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak- Jejak Peradaban di Barat dan di Timur* (Yogyakarta: Al-Saufa, 2014), h. 117.

Syi'ah yang menyatakan bahwa jabatan imam ditetapkan atas dasar nass (penetapan oleh Tuhan dan Nabi) atau penunjukan langsung oleh imam sebelumnya dari keluarga *ahl al-baīt*. Pemilihan imam dipandang al-Mawardi sebagai kewajiban sosial atau bersama (*fadhu kifayah*), seperti mencari ilmu pengetahuan, mengajar atau duduk sebagai hakim. Konsep membentuk lembaga imamah dan pemilihan imam menyerupai konsep "kontrak" yang melibatkan dua pihak yaitu imam (*ahlimamah*) dan rakyat atau pemilih (*ahl al-ikhtiyar*), atau *ahl al-hall wa al-'aqd* (orang yang mengurai atau mengikat/lembaga pemilih). Menurutny pemilih atau lembaga pemilih haruslah terdiri dari orang-orang yang mempunyai rasa (*adalah*), mempunyai pengetahuan cukup tentang calon yang akan dipilih dan syarat-syarat yang dibutuhkan untuk jabatannya, serta sehat pikiran dan kebijakan (kearifan), sehingga mampu memilih kepentingan orang banyak.

Disamping itu masalah pemilihan imam, *ahl al-hall wa al-'aqd* juga harus mempertimbangkan, kemungkinan calon yang mereka pilih memperoleh persetujuan sebagian besar rakyat. Setelah ahl ikhtiyar memperoleh keputusan mengenai calon imam dan ia wajib menerima kedudukan itu, maka menjadi tugas dan kewajiban rakyat untuk menyampaikan *bay'ah* dan mematuhi. Singkatnya

fungsi ahl-akhtiyar adalah mengidentifikasi orang yang akan di angkat sebagai imam.

- b. Penunjukan kepala negara sebelumnya, yang disebut suksesi yang didasarkan pada kepemimpinan Umar bi al-Khattab dari wasiatnya Abu Bakar. Namun dalam pandangan al-Mawardi kepala Negara tidak kebal dari pemecatan dan tidak suci.<sup>60</sup>

Syarat terakhir tidak dipandang sebagai suatu keharusan oleh pemikir-pemikir Sunni setelahnya dan penulis-penulis modern, sebab bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam yang mengutamakan persamaan hak sesama muslim tanpa memandang asal-usul atau keturunan. Bahkan Nabi Muhammad SAW sendiri diakui oleh kaum Sunni tidak pernah menyatakan dengan tegas siapa yang akan menggantikan posisinya sebagai pemimpin umat. Sementara dua penyebab gugurnya kontrak antara imam dan rakyat meskipun masih menjabat, menurut al-Mawardi adalah jika imam berlaku tidak adil dan imam mengalami cacat fisik. Jika hal itu terjadi maka harus dilakukan pemilihan imam baru dengan kontrak yang baru pula.

Doktrin *al-Asy'ari* membolehkan adanya dua imam pada waktu bersamaan asal wilayah kekuasaanya terpisah

---

<sup>60</sup> Yusuf Qardawi, *Min Fiqhi al-Daulah Fi al-Islām*, terj. Kathur Suhardi, *Fiqh Daulah Dalam Prespektif al-Qur'an dan Sunnah* (Cet. 3; Jakarta: Al- Kausar, 1998), h. 113.

jauh. Namun al-Mawardi dengan tegas menolak pendapat ini, didasarkan pada argument keagamaan, sebab *bay'ah* hanya bisa diberikan kepada satu orang pada waktu yang sama. Jika kemudian dilakukan *bay'ah* terhadap orang lain, maka kontrak yang kedua menjadi batal, sebagaimana berlaku dalam pernikahan. Ketidaksetujuan ini didasarkan pertimbangan politik, dimana masa itu Abbasiyah menghadapi tantangan dari dinasti Fatimiyah yang berkuasa di yang bermazhab *Syi'ah Ismailiyah*. Adapun tugas dan tanggung jawab seorang imam adalah:

- 1) Menjaga prinsip-prinsip Agama yang mapan dan menjadi konsensus generasi Islam awal;
- 2) Melaksanakan hukum (peradilan) dikalangan masyarakat dan melerai perteng- karan antara dua kelompok yang bertikai;
- 3) Memelihara kehidupan perekonomian masyarakat, sehingga rakyat memiliki rasa aman atas diri dan hartanya;
- 4) Menegakkan hukuman untuk menjaga hak-hak manusia dari penindasan dan perampasan;
- 5) Membentengi perbatasan Negara untuk mencegah serbuan (serangan) musuh;
- 6) Melakukan jihad melawan musuh, melalui dakwah agar mereka menjadi muslim atau *ahl al-ẓimmah* (non muslim yang tinggal di bawah kekuasaan Islam)

- 7) Mengumpulkan fay' (rampasan dari musuh bukan perang) dan zakat baik
- 8) Mengatur kekayaan Negara yang ada di *bait al-Mal*, dengan memperhatikan keseimbangan (tidak boros dan tidak pelit, tapi seimbang dan proporsional)
- 9) Mengikuti nasihat orang yang bijaksana dan menyerahkan urusan pemerintahan dan keuangan kepada orang-orang yang bias dipercaya;
- 10) Melakukan pengawasan terhadap urusan-urusan pemerintahan dan mengawasi keadaan, untuk mengatur kehidupan umat dan memelihara agama.

Dalam kekuasaan imam ada empat macam (lembaga) kekuasaan Negara dengan tugas masing-masing berbeda, yakni:

- 1) Lembaga yang kekuasaannya umum dalam tugas-tugas umum/para menteri (*wāzir*), tugas mereka mewakili imam dalam semua urusan tanpa pengecualian.
- 2) Lembaga yang kekuasaannya umum dalam tugas-tugas khusus/para pemimpin wilayah (*āmir*).
- 3) Lembaga yang kekuasaannya khusus seperti para hakim kepala (*qādi al- quḍāt*), pemimpin tentara, penjaga keamanan wilayah. perbatasan, direktorat, penanggung jawab pajak dan penanggungjawab zakat. Tugas mereka masing- masing terbatas pada investigasi khusus dalam semua tugas.

- 4) Lembaga yang kekuasaannya khusus dalam tugas-tugas khusus, seperti hakim daerah, pengawas pajak daerah dan komandan militer daerah.

## 2. *Khilafah/Khalifah*

Khilafah dalam terminologi politik Islam ialah sistem pemerintahan Islam yang meneruskan sistem pemerintahan Rasulullah saw dengan segala aspeknya yang berdasarkan al- Qur'an dan Sunnah Rasulullah SAW. Sedangkan Khalifah ialah pemimpin tertinggi umat Islam sedunia, atau disebut juga dengan Imam a'zham yang sekaligus menjadi pemimpin Negara Islam sedunia atau lazim juga disebut dengan Khalifat al-Muslimin. Dalam sejarah umat Islam, khususnya sejak masa *Khulafāu al-rāsyidīn* sepeninggalan sistem *Nubuwwah* di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad Saw. sampai jatuhnya Khilafah Utsmaniyah di bawah kepemimpinan Khalifah Abdul Hamid II yang berpusat di Istambul, Turki tahun 1924, maka terdapat tiga sistem pemilihan Khalifah.<sup>61</sup> Pertama, dengan sistem Wilayat al-'Ahd (penunjukan Khalifah sebelumnya), seperti yang terjadi pada Umar Ibnul Khattab yang ditunjuk oleh Abu Bakar.

Kedua, dengan sistem syura, sebagaimana yang

---

<sup>61</sup> Abdul Syukur al-Azizi, *Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak- Jejak Peradaban di Barat dan di Timur* (Yogyakarta: Al-Saufa, 2014), h. 347.

terjadi pada Khalifah Utsman dan Ali. Mereka dipilih dan diangkat oleh Majelis Syura. Sedangkan anggota Majelis Syura itu haruslah orang-orang yang shaleh, faqih, wara' (menjaga diri dari syubhat) dan berbagai sifat mulia lainnya. Oleh sebab itu, pemilihan Khalifah itu tidak dibenarkan dengan cara demokrasi yang memberikan hak suara yang sama.<sup>62</sup>

Seorang ulama dan orang jahil, yang saleh dengan penjahat dan seterusnya. Baik sistem pertama maupun sistem kedua, persyaratan seorang Khalifah haruslah terpenuhi seperti yang dijelaskan sebelumnya. Kemudian, setelah sang Khalifah terpilih, umat wajib berbai'ah kepadanya. Ketiga, dengan sistem kudeta (kekuatan) atau warisan, seperti yang terjadi pada sebagian Khalifah di zaman Umawiyah dan Abbasiyah. Sistem ini jelas tidak sah karena bertentangan dengan banyak dalil Syar'i dan praktek Khulafāu al-rasyidīn. Pada dasarnya tugas dan kewajiban Khalifah itu sangat berat. Wilayah kepemimpinannya bukan untuk sekelompok umat Islam tertentu, akan tetapi mencakup seluruh umat Islam sedunia. Cakupan kepemimpinannya bukan hanya pada urusan tertentu, seperti ibadah atau mu'amalah saja, akan tetapi mencakup penegakan semua sistem Agama atau syari'ah dan manajemen urusan duniawi umat. Tanggung jawabnya bukan hanya terhadap urusan dunia, akan tetapi mencakup urusan akhirat.

---

<sup>62</sup> Samsu, La. "Al-Sultāh Al-Tasyri'iyyah, Al-Sultāh Al-Tanfiẓiyyah, Al-Sultāh Al-QaḍĀ'iyyah." *Jurnal Tahkim* 13.2 (2017).

Tugasnya bukan sebatas menjaga keamanan dalam negeri, akan tetapi juga mencakup hubungan luar negeri yang dapat melindungi umat Islam minoritas yang tinggal di negeri-negeri kafir. Kewajibannya bukan hanya sebatas memakmurkan dan membangun bumi negeri-negeri Islam, akan tetapi juga harus mampu memberikan rahmat bagi negeri-negeri non Muslim (*rahmatan li al-'alamin*).<sup>63</sup>

### 3. *Wizarah/Wazir*

Istilah wizarah bisa berasal dari kata *wizr* artinya beban, karena dia mengambil alih peran beban rajanya, atau wazar berarti tempat mengadu, kembali (*malja'*) karena raja minta pendapat atau bantuan dari *wāzīr*, atau azar berarti punggung, karena raja memperkuat posisinya dengan *wāzīr* seperti badan dengan punggungnya.<sup>64</sup> Konsep Wizarah sesungguhnya juga terdapat dalam al- Qur'an, sebagaimana disebutkan, bahwa Nabi Musa mempunyai *wāzīr* bernama Harun yang membantu menangani urusan-urusannya. Jika dalam kenabian boleh, maka kaitannya dengan imamah juga boleh. Menurutny ada dua macam wizarah (kementrian) yakni:

- a. *Wizārah al-Tafwīd* (Kementrian Delegatori) Adalah *wāzīr* oleh imam disertai tugas/wewenang tentang

---

<sup>63</sup> Imam Al-Mawardi, *Ahkam Sulthaniyah: Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*. Qisthi Press, 2016.

<sup>64</sup> Program khusus Pengembangan Bahasa Arab UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, *Mu'jām al-Masā'id al-Kitāb al-'Arabī Baina Yadayik*, (Malang: tp, 2012), h. 203.

pengaturan urusan- urusan (Negara dan pemerintahan) berdasarkan pikiran dan ijtihad para wāzir sendiri maupun mengikuti pendapat para hakim. Namun juga berhak menangani kasus kriminal (mazalim) baik langsung maupun mewakilkan kepada orang lain. Selain itu juga berhak memimpin perang. Dengan kata lain kewenangan imam adalah juga kewenangan wāzir, kecuali tiga hal: <sup>65</sup>

- 1) Penentuan Putra Mahkota,
  - 2) Imam Boleh Mengundurkan Diri Dari Jabatan Imamah,
  - 3) Imam Berwenang Mencopot Orang Yang Ditunjuk Wāzir, Sementara Wāzir Tidak Bisa Mencopot Orang Yang Ditunjuk Imam. Adapun Syarat Yang Harus Dipenuhi Wāzir Adalah Sama Dengan Syarat Menjadi Imam Kecuali Nasab (Keturunannya), Akan Tetapi Ditambah Dengan Satu Syarat Yakni Mampu Mengurus Perang Dan Perpajakan.
- b. Wizārah al-Tanfīz (Kementrian Pelaksana) Adalah wāzir yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai wewenang apapun. Jika ia

---

<sup>65</sup> Lawati, Nuryasni. *Kewenangan Wazir Menurut Imam Al-Mawardi dan Relevansinya dengan Kewewenangan Gubernur di Indonesia*. Diss. UIN AR-RANIRY, 2020.

dilibatkan oleh imam untuk memberikan pendapat, maka ia memiliki fungsi sebagai kewāziran, jika tidak dilibatkan ia lebih merupakan perantara (utusan) belaka. Posisinya lebih lemah dan tidak ada syarat yang berat bagi seorang 'wāzir' model ini. Prinsipnya, dia harus mematuhi dan mengikuti apa yang diperintahkan oleh khalifa, selain ia harus memenuhi beberapa syarat misalnya; dapat dipercaya (jujur), benar ucapannya, tidak rakus sehingga tidak menerima suap, tidak ada permusuhan dan kebencian rakyat, harus seorang laki-laki dan harus cerdas, yang syarat ini hanya diperlukan jika ia dilibatkan dalam memberikan pendapat. Secara keseluruhan bentuk-bentuk tersebut memiliki makna sebagai pemimpin dalam melaksanakan urusan-urusan didaerah kekuasaannya, baik dalam aspek pemerintahan, atau urusan dunia lainnya. Khusus untuk Khalifah mengemban tugas untuk meneruskan tugas kenabian yang wajib mengurus urusan agama. Sebagai pemimpin bagi masyarakat dan daerahnya, kekuasaan Siyasah tanfidziyyah harus memiliki kriteria kepemimpinan demi keberhasilannya sebagai pemimpin. Dalam Islam kriteria kepemimpinan tersebut ialah:<sup>66</sup>

- a. Setia
- b. Terikat pada tujuan;

---

<sup>66</sup> Muhadi Zainuddin dan Abd. Mustaqim, *Studi Kepemimpinan Islam. Telaah Normatif dan Histori.*, hlm. 28-29.

- c. Menjunjung tinggi syariah dan akhlak Islam;
- d. Memegang teguh amanah;
- e. Tidak sombong;
- f. Disiplin, konsisten dan konsekuen;
- g. Cerdas;
- h. Terbuka;
- i. Ikhlas.

Karakteristik tersebut sudah sangat lengkap mencakup kepada semua aspek kepemimpinan. Jika seorang pemimpin baik itu lembaga formal maupun non formal, kepemimpinan sosial, Negara, Agama maupun partai politik apabila pemimpinnya mempunyai ciri-ciri sebagaimana dipaparkan diatas maka insyaAllah kepemimpinannya pasti di ridhoi oleh Allah AWT dan tujuan yang diinginkan akan mudah tercapai serta kepemimpinannya akan dipertanggungjawabkan baik di hadapan manusia maupun dihadapan Allah kelak di Akhirat.

Wazir hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa yang telah diputuskan oleh imam, misalnya pengangkatan wali dan penyiapan tentara. Ia tidak mempunyai wewenang apapun. Jika ia dilibatkan oleh imam untuk memberikan pendapat, maka ia memiliki fungsi sebagai kewaziran, jika tidak dilibatkan, ia lebih merupakan perantara (utusan) belaka.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, ( Bandung : Mizan, 1993), h.247