ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016

SKRIPSI

Oleh:

Muhammad Mukhbitin

NIM. C85214065

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2018

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama	: Muhammad Mukhbitin
Nim	: C85214065
Fak/Jur/Prodi	: Syari'ah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016

Dengan ini sungguh-sungguh menyatakan bahwasannya skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil karya/penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 11 April 2018
Yang membuat pernyataan.

METERAI TEMPEL
TGL. 20
D5F2BAEF704221968
6000
ENAM RIBU RUPIAH

Muhammad Mukhbitin
C85214065

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Mukhbitin NIM. C85214065 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 11 April 2018

Pembimbing,

Arif Wijaya, SH., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Mukhbitin, NIM: C85214065 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Selasa, tanggal 24 April 2018, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I

Arif Wijaya, SH.,M.Hum
NIP. 197107192005011003

Penguji II

Dr. Sri Warjiyati, MH
NIP. 196808262005012001

Penguji III

Nurul Asiya Nadhifah, MHI
NIP. 197504232003122001

Penguji IV

Zakiyatul Ulya, MHI
NIP. 199007122015032008

Surabaya, 02 Mei 2018

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,

KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA FAKULTAS SYARI'AH UIN SUNAN AMPEL

Prof. Dr. H. Sahid HM., M. Ag., M.H
NIP. 196803091996031002

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN
Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : MUHAMMAD MUKHBITIN
NIM : C85214065
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam
E-mail address : mukhbitin@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
■ Skripsi ☐ Tesis ☐ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

ANALISIS FIQH SIYASAH DUSTURIYAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara ***fulltext*** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 8 Mei 2018

Penulis

(Muhammad Mukhbitin)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian kepustakaan dengan judul "Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016", yang bertujuan untuk menjawab pertanyaan tentang: Bagaimana kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016? Bagaimana analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* terhadap kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016?

Data penelitian dikumpulkan dengan pembacaan dan pencatatan data pustaka kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif serta disajikan dalam bentuk deskriptif

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa: pertama, setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan penyertaan dan penatausahaan modal negara kepada BUMN dan Perseroan Terbatas dapat dilakukan tanpa melalui mekanisme APBN dan tanpa perlu mendapatkan persetujuan DPR. Hal ini tentu bertentangan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai undang-undang induk dari peraturan pelaksana yaitu PP No. 72 Tahun 2016, dan merupakan upaya pengesampingan fungsi DPR sebagai fungsi pengawasan; kedua, Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas tidak sesuai dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* karena *al-sulṭah al-tanfidhīyah* (kekuasaan eksekutif) sebagai lembaga pelaksana undang-undang tidak boleh membuat suatu kebijakan yang bertentangan dengan undang-undang yang telah dibuat oleh *al-sulṭah al-tashrī'īyah* (kekuasaan legislatif) sebagai lembaga pembuat undang-undang.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka seharusnya lembaga eksekutif, selaku pembuat Peraturan Pemerintah dalam hal ini melakukan penyelesaian secara internal atau biasa dikenal dengan sebutan *control internal*, terlebih dahulu dengan melakukan *eksecutive review*, atau bila perlu Pemerintah Pusat melibatkan DPR RI selaku pembuat undang-undang untuk melakukan *legislatif review* dengan tujuan sinkronisasi sebuah peraturan perundang-undangan demi menciptakan tertib administrasi dan kepastian hukum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR ISI

Halaman

SAMPUL DALAM i

PERNYATAAN KEASLIAN ii

PERSETUJUAN PEMBIMBING iii

PENGESAHAN iv

ABSTRAK v

KATA PENGANTAR vi

DAFTAR ISI viii

DAFTAR TRANSLITERASI x

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Masalah 1
B. Identifikasi Dan Batasan Masalah 8
C. Rumusan Masalah 9
D. Kajian Pustaka 10
E. Tujuan Penelitian 12
F. Kegunaan Hasil Penelitian 13
G. Definisi Operasional 14
H. Metode Penelitian 15
I. Sistematika Pembahasan 17

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG *SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* DALAM *FIQH SIYĀSAH* 19

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah* 20
B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah* 22
C. Pengertian *Siyāsah Dustūrīyah* 23
D. Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūrīyah* 24

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

E. Konsep Negara Hukum dalam *Siyāsah Dustūrīyah*..... 28

F. Teori Maslahah dalam *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah*..... 40

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016 42

A. Pengertian tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016..... 42

B. Mekanisme Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara oleh Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016..... 47

BAB IV ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016 53

A. Analisis Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 53

B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016..... 57

BAB V PENUTUP 63

A. Kesimpulan..... 63

B. Saran..... 64

DAFTAR PUSTAKA 65

LAMPIRAN..... 67

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia mendirikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN) dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam hal tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu. Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi,sebagaimana yang sudah diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945, seharusnya dikuasai oleh Negara yang dalam hal ini diwakili oleh BUMN.[1]

Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikut-sertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha mikro kecil dan menengah yang berada di sekitar lokasi BUMN.

[1] Gunarto Suhardi, *Revitalisasi BUMN* (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2007), 4.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Undang-Undang BUMN telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI bersama Pemerintah pada tanggal 27 Mei 2003. Adanya Undang-Undang ini dimaksudkan untuk mengatur pengelolaan BUMN dalam rangka meningkatkan kinerja dan produktivitasnya. Undang-Undang BUMN tersebut dimaksudkan untuk memenuhi visi dan misi pembangunan BUMN di masa mendatang, yaitu:

1. Menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan BUMN, efisiensi, dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai BUMN.
2. Menata dan mempertegas peran lembaga pemerintah dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN.
3. Mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN dengan operator ataupelaku usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.
4. Menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luarmekanisme koperasi.
5. Meletakkan dasar-dasar atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*).

Makna yang terkandung dari ayat-ayat pada pasal 33 UUD 1945, menggambarkan tentang peran negara dalam kegiatan ekonomi. Penguasaan negara atas sumber daya alam adalah mutlak. Kebijakan ini bukan kesewenang-wenangan negara, melainkan suatu strategi awal untuk pembangunan ekonomi. Namun, penguasaan sumber daya alam seperti yang diamanatkan konstitusi tidak berhenti sampai disitu. Penguasaan sumber daya alam harus dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

rakyat. Jika kewajiban ini tidak dijalankan oleh pemerintah yang sedang memimpin, maka masyarakat mempunyai hak untuk menpertanyakannya. Tak hanya itu, rakyat juga mempunyai wewenang mencabut kontrak sosial yang diberikan antara masyarakat dan pemerintah. Penguasaan mutlak atas sumber daya alam oleh negara, secara operasional dan spesifik dikuatkan pada ayat sebelumnya.

Pasal 33 ayat 2 menegaskan peran negara secara lebih spesifik pada kegiatan usaha. Cabang-cabang si yang memiliki nilai strategis dikuasai oleh negara dan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari, ayat ini secara eksplisit dikatakan bahwa negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Tetapi yang membedakan misi negara dengan swasta, perusahaan dibawah naungan negara tidak hanya mengejar keuntungan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.[2]

Perlu disadari bahwa pendirian BUMN tidak hanya mengejar keuntungan semata. Akibatnya, pendapatan BUMN memang setiap periode tidak sebesar yang diperoleh pihak swasta. Oleh karena itu tidak dirancang untuk mengejar profit. Fokus yang dikerjakan BUMN lebih pada peningkatan kesejahteraan rakyat, khususnya terpenuhinya kebutuhan pokok.

Penyertaan Modal Negara (selanjutnya disingkat PMN) merupakan proses pemisahan aset negara menjadi modal di perusahaan baik BUMN, Perseroan Terbatas, Badan usaha milik swasta, Perusahaan asing, ataupun perusahaan milik lembaga internasional. PMN dapat berupa tunai, saham atau

[2]Marwah M Diah, *Restrukturisasi BUMN* (Jakarta: Literata, 2003), 10.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hak negara yang dinilai dengan uang. Dalam APBN-P 2015 jumlah PMN merupakan jumlah terbanyak, atau mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibandingkan tahun sebelumnya. Pemberian PMN dalam jumlah yang cukup besar kepada BUMN menunjukkan komitmen Pemerintah dalam melakukan efisiensi anggaran sekaligus meningkatkan belanja produksi. Mekanisme PMN dinilai lebih efektif dalam penggunaan fiskal dibandingkan dengan mekanisme belanja. Selain itu PMN mampu memberikan *multiplyer efect*, tanpa menghabiskan biaya yang besar.

Hal ini terjadi karena proses pemberian PMN adalah proses pemisahan aset negara untuk dikelola BUMN, tanpa melepas aset negara tersebut. BUMN diharapkan mampu meningkatkan perannya sebagai *agent of development* yang berperan aktif dalam mendukung program prioritas nasional.Pemberian PMN kepada BUMN di tahun anggaran 2016 dilakukan dalam rangka meningkatkan kapasitas usaha BUMN dan memperbaiki struktur permodalan. Alokasi PMN kepada BUMN digunakan untuk investasi sekaligus memperkuat permodalan. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan peranan BUMN sebagai *agent of development* sehingga mampu mendukung Program Prioritas Nasional (Nawacita). Program Prioritas Nasional yang didukung oleh BUMN antara lain mendukung kedaulatan pangan, pembangunan infrastruktur dan konektivitas, pembangunan maritim, industri pertahanan dan keamanan, serta kemandirian ekonomi nasional.[3]

[3]Doksetjen, Biro APBN, DPR. ”Penyertaan Modal Negara pada BUMN”, dalam http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/biro-apbn-apbn-Penyertaan-Modal-Negara-padaBUMN-1441158796.pdf, diakses pada 15 Januari 2018.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pada akhir tahun 2016 yang lalu, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang tertuang didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas, yang dalam hal ini menjadi dasar didalam mekanisme Penyertaan Modal Negara yang dilakukan oleh Pemerintah kepada BUMN atau Perseroan Terbatas. Dalam Peraturan Pemerintah ini ada beberapa pasal yang bermasalah, yakni adanya beberapa pasal yang tidak sesuai dengan peraturan diatasnya (Undang-undang) dan Peraturan Pemerintah ini berpotensi terbukanya mekanisme pencucian aset negara tanpa mekanisme pengawasan DPR RI atau Menteri Keuangan dan dapat menjadi jalan pintas untuk melakukan privatisasi BUMN.

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh dinamika kekuatan politik yang melahirkannya. Meskipun dari sudut *"das solen"* ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, tetapi dalam empiriknya "*das sein*" bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dalam bagian *fiqh siyāsah*, yang membahas masalah perundang-undangan negara disebut dengan *siyāsah dustūriyah*, yang membahas tentang konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *shūra* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta *ūmmah* yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut, selain itu *siyāsah dustūrīyah* juga membahas tentang konsep negara hukum dalam *siyāsah shar'īyah*, tujuan dan tugas-tugas negara dalam *fiqh Siyāsah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Dalam kajian *fiqh siyāsah*, kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan disebut kekuasaan eksekutif dengan istilah *al-sulṭah al-tanfidhīyah*, untuk kekuasaan yudikatif *al-sulṭah al-qaḍa'īyah*, sedangkan legislatif disebut juga dengan *al-sulṭah al-tashri'īyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum atau peraturan perundang-undangan.

Hal ini ditegaskan oleh Allah dalam al-Qur'an Surat al-An'am,6:57:

قُلۡ إِنِّي عَلَىٰ بَيِّنَةٖ مِّن رَّبِّي وَكَذَّبۡتُم بِهِۦۚ مَا عِندِي مَا تَسۡتَعۡجِلُونَ بِهِۦٓۚ إِنِ ٱلۡحُكۡمُ إِلَّا لِلَّهِۖ يَقُصُّ ٱلۡحَقَّۖ وَهُوَ خَيۡرُ ٱلۡفَٰصِلِينَ ٥٧

> Katakanlah: "Sesungguhnya aku berada di atas hujjah yang nyata (Al Quran) dari Tuhanku, sedang kamu mendustakannya. tidak ada padaku apa (azab) yang kamu minta supaya disegerakan kedatangannya. menetapkan hukum itu hanyalah hak Allah. Dia menerangkan yang sebenarnya dan Dia pemberi keputusan yang paling baik".

Memutuskan hukum (membuat peraturan) secara langsung adalah hak pemerintah untuk menerapkan sendiri semua perintahnya terhadap rakyatnya melalui kekuatan yang mengatasnamakan kekuasaan.Karena hal ini untuk

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menghindari bahaya yang ada di suatu negara dan supaya mendapatkan manfaat, seperti dalam kaidah *fiqhiyah*:

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

"Menghindari bahaya harus lebih diutamakan dari meraih manfaat".

Tidak hanya di Indonesia yang mengenal adanya hirarki perundang-undangan, yang mengenal adanya istilah *lex superior derogaat lex inferiori* dimana peraturan yang dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang diatas, dalam Islam pun juga mengenal adanya hirarki peraturan hukum yang serupa, yang secara berurutan yaitu Al-Qur'an, Sunnah, Ijma' dan Qias.

Untuk mengetahui akibat hukum dari ditetapkannya Peraturan Pemerintah tersebut, maka dalam hal ini penulis menfokuskan untuk meninjau dari aspek *fiqh siyāsah dustūriyah* dan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia mengenai Penyertaan Modal Negara Kepada BUMN dan Perseroan Terbatas yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana termuat didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (yang selanjutnya ditulis PP Nomor 72 Tahun 2016).

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Sesuai dengan paparan latar belakang masalah di atas dapat diketahui timbulnya beberapa masalah sebagai berikut:

1. Pembentukan Peraturan Pemerintah menurut Peraturan Perundang-Undangan;

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Kewenganan melakukan penyertaan modal negara pada BUMN yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat;
3. Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengawasi Pemerintah Pusat;
4. Tinjauan *fiqh siyāsah* dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah menurut peraturan perundang-undangan;
5. Kewenganan melakukan penyertaan modal negara pada BUMN yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dalam prespektif *fiqh siyāsah*;
6. Peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengawasi Pemerintah Pusat dalam prespektif *fiqh siyāsah*.

Dari identifikasi masalah diatas, penulis menfokuskan Batasan masalah sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.
2. Analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Rumusan Masalah

Dengan demikian dapat dirumuskan apa yang menjadi permasalahan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016?
2. Bagaimana analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016?

D. Kajian Pustaka

Berikut akan diuraikan secara ringkas tentang kajian/penelitian yang sudah pernah dilakukan di seputar masalah Penyertaan Modal Negara oleh Pemerintah Pusat kepada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Agar tidak terjadi pengulangan atau duplikasi kajian/penelitian. Kajian/penelitian berikut adalah yang dapat ditemukan oleh penulis sejauh yang berkenaaan dengan masalah-masalah yang akan ditulis;

1. Skripsi dengan judul "Pelaksanaan Penyertaan modal pemerintah pada badan usaha milik negara di perseroan terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (PT. Semen Indonesia)" yang ditulis oleh Elvinna Noviyanty Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta pada tahun 2016.Dalam simpulannya skripsi tersebut menyatakan beberapa poin penting, Bahwa pelaksanaan penyertaan modal pemerintah pada PT Semen Indonesia

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

(Persero) Tbk. pada awalnya pendiriannya merupakan Perusahaan Negara yang semula 100% sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Dalam pelaksanaannya, sejak tahun didirikannya hingga sekarang, pemerintah telah melakukan pengurangan penyertaan modal sebanyak 3 kali pada tahun 1991, 1995, dan 1998. Komposisi kepemilikan saham PT Semen Indonesia (Persero) Tbk. saat ini adalah pemerintah 51,01% dan masyarakat 48,99%. Bahwa dengan adanya penyertaan modal pemerintah pada PT Semen Indonesia (Persero) Tbk. berimplikasi adanya rezim hukum publik bagi BUMN yaitu mengatur hanya sebatas yang permodalan dan eksistensi BUMN yang termasuk lingkup keuangan negara. Dengan adanya penyertaan modal inilah juga membawa implikasi bahwa setiap tahunnya BUMN memberikan dividen kepada negara. Bahkan dividen dari BUMN inilah yang memberikan kontribusi yang besar bagi sumber pendapatan negara.[4]

2. Skripsi dengan judul "Aspek Hukum Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara" yang ditulis oleh Sumi Fratiwi Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara pada tahun 2010.Dalam simpulannya skripsi tersebut menyatakan beberapa poin penting, Bahwa Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara diatur dalam PP Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada

[4] Elvinna Noviyanti, "Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara di Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (PT. Semen Indonesia)" (Skripsi--Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BUMN dan PT yang di dalamnya terdapat pengaturan tentang penyertaan dan penatausahaan modal Negara pada BUMN, dimana tujuan dilakukannya penyertaan modal Negara pada BUMN adalah optimalisasi barang milik Negara, mendirikan dan mengembangkan/meningkatkan kinerja BUMN. Sedangkan penatusahaan dilakukan dalam hal pencatatan untuk mengetahui besarnya penyertaan modal Negara pada BUMN. Tetapi, sampai saat ini ketentuan teknis tentang penatausahaan penyertaan modal Negara pada BUMN belum ada. Sehingga untuk itu, agar penatausahaan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan dapat berjalan dengan baik dan lancar maka, harus dibuat sebuah peraturan hukum yang mengikat seperti dalam bentuk Peraturan Pemerintah.[5]

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibuat adalah untuk menjawab pertanyaan sebagaimana rumusan masalah di atas, sehingga dapat diketahui secara jelas dan terperinci tujuan diadakannya penelitian ini. Adapun tujuan tersebut adalah:

1. Mengetahui kewenangan pemerintah pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 .

[5] Sumi Fratiwi, "Aspek Hukum Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara" (Skripsi--Universitas Sumatra Utara, 2010).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

2. Mengetahui bagaimana analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan pemerintah pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah dan melengkapi literatur pengetahuan hukum, khususnya masalah Analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan pemerintah pusat dalamPeraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, sehingga bermanfaat bagi mahasiswa Fakultas Hukum Dan Syari'ah serta civitas akademika Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya yang ingin lebih mendalami masalahPenyertaan dan Penatausahaan Modal Negara (PMN), serta bermanfaat bagi semua pihak yang berkepentingan dengan inti permasalahan. Penelitian ini juga diharapkan untuk mengembangkan suatu sistem tatanan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini bermanfaat untuk semua pihak yang terkait dalam bidang ketatanegaraan, khususnya mengenai Analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan pemerintah pusat dalam Peraturan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016. Sehingga dapat menjadi pertimbangan bagi lembaga-lembaga terkait dalam melakukan Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara kepada BUMN dan Perseroan Terbatas. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat bagi para praktisi hukum sehingga diharapkan mampu untuk kedepannya membenahi sistem ketatanegaraan menjadi lebih baik lagi.

G. Definisi Operasional

Untuk menjelaskan arah dan tujuan dari judul penelitian "Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016" maka perlu dijelaskan terlebih dahulu beberapa kata kunci yang ada dalam judul penelitian di atas.

1. Kewenangan Pemerintah Pusat, yang dimaksud kewenangan pemerintah pusat oleh penulis dalam hal ini sesuai dengan PP Nomor 72 Tahun 2016.
2. Peraturan Pemerintah, adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.[6] Penulis menggunakan pengertian yang merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* adalah Ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk-beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk

[6]Pasal Ketentuan Umum, UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.[7] Dalam tulisan ini, penulis mendefinisikan *fiqh siyāsah dustūrīyah* juga sebagai Hukum Tata Negara dalam konteks Islam yang salah satu pembahasannya tentang peraturan perundang-undangan.

H. Metode Penelitian

Penelitian mengenai "Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016", merupakan penelitian normatif atau disebut juga penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu suatu penelitian untuk memperoleh data-data hukum.

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang akan penulis lakukan termasuk pada penelitian kepustakaan. Dimana penelitian ini mencakup serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian. Sedangkan sifat penelitian ini adalah Deskriptif Analisis, yaitu penjelasan yang memberikan gambaran secara detail tentang Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap

[7]J. Suyuthi Pulungan, *Fiqih Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta: PenerbitOmbak, 2014), 28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

2. Data yang dikumpulkan

Dalam penelitian ini data yang dikumpulkan meliputi: Data tentang Penatausahaan dan Penyertaan Modal Negara (PMN) oleh Pemerintah Pusat, Teori *siyāsah dustūrīyah* dan Teori tentang Peraturan Perundang-undangan.

3. Sumber Data

Penelitian yang digunakan dalam hal ini adalah penelitian kepustakaan, maka sumber data yang dihimpun dalam penyusunan proposal ini adalah literatur-literatur yang berkaitan dengan judul penelitian ini, yang dikelompokkan pada beberapa bahan, meliputi: bahan primer dan bahan sekunder.

a. Sumber Primer

Sumber primer merupakan bahan pokok yang berupa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Keuangan Negara.

b. Sumber Sekunder

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Sumber pelengkap ini merupakan kitab atau buku-buku, jurnal terkait dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* dan Penyertaan Modal Negara.

4. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif, Menurut Whitney penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interprestasi yang tepat dengan tujuan untuk memberikan deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis faktual, akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.[8]

I. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas pada pembahasan Skripsi ini dan agar dapat dipahami permasalahannya secara sistematis, penulis akan mencoba untuk menguraikan isi uraian pembahasannya. Adapun Sistematika Pembahasan pada Skripsi ini terdiri dari lima Bab dengan pembahasan sebagai berikut:

Bab Pertama, yaitu: Pendahuluan yang memuat Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Kajian Pustaka, Tujuan Penelitian, Kegunaan Hasil Penelitian, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

[8]Mohammad Nadzir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), 14.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Bab Kedua, yaitu: Pembahasan *fiqh siyāsah dustūrīyah* dalam *fiqh siyāsah* yang memuat, pengertian, ruang lingkup, konsep negara hukum dan teori *maslahah*.

Bab Ketiga, yaitu: Memuat Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

Bab Keempat, yaitu: Memuat Analisis *fiqh siyāsah dustūrīyah* terhadap kewenangan pemerintah pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

Bab Kelima, yaitu: Penutup, bab ini merupakan bagian akhir yang berisi kesimpulan dari berbagai uraian yang telah dibahas dalam keseluruhan penelitian di atas yang memuat tentang kesimpulan yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam skripsi ini. Serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG *SIYĀSAH DUSTŪRĪYAH* DALAM *FIQH SIYĀSAH*

A. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Kata *fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti adalah istilah yang dipakai secara khusus di bidang hukum agama, yurisprudensi Islam. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan. Sehingga *fiqh* menurut bahasa adalah pengertian atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.[1]

Sedangkan secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama *shara'* (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafḥil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah). Jadi menurut istilah, *fiqh* adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dar Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Atau bisa diartikan sebagai ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.

Secara etimologis, kata *siyāsah* merupakan bentuk masdar dari *sāsa, yasūsu* yang artinya mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin, dan

[1] J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1997), 21-22.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

memerintah. Dalam pengertian lain, kata *siyāsah* dapat juga dimaknai sebagai politik dan penetapan suatu bentuk kebijakan. Kata *sāsa* memiliki sinonim dengan kata *dabbarā* yang berarti mengatur, memimpin (*to lead*), memerintah (*to govern*), dan kebijakan pemerintah (*policy of government*). Kata *siyāsah* dilihat dari makna terminologi terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum Islam. Ibnu Manzhur mengartikan *siyāsah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan. Abdul Wahhab Khalaf mendefinisikan *siyāsah* sebagai undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal. Sementara itu Abdurrahman mengartikan *siyāsah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan dengan negara lain.[2]

Dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa pengeritan *fiqh siyāsah* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. Suyuthi Pulungan dalam bukunya , *Fiqh siyāsah* mendefinisikannya sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan

[2]Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 7.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kemaslahatan umat. Bahwa *fiqh siyāsah* dalam arti populer adalah ilmu tata negara, dalam ilmu agama Islam dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.[3]

B. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok, yakni:[4]

1. *Siyāsah dustūrīyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tashri'īyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qaḍaīyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idarīyah* oleh birokrasi atau eksekutif;
2. *Siyāsah daulīyah/Siyāsah kharijīyah* , disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *siyāsah harbīyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata;
3. *Siyāsah mālīyah*, disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

---

[3] J. Suyuthi Pulungan,*Fiqh Siyasah*..., 26.
[4] Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam*..., 15-16.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

C. Pengertian *Siyāsah Dustūrīyah*

Siyāsah dustūrīyah adalah bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan *shurā* yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam *siyāsah* dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.[5]

Permasalahan di dalam *fiqh siyāsah dustūrīyah* adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyāsah dustūrīyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.[6]

---

[5]Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 177.
[6]H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2004), 47.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

D. Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūrīyah*

Fiqh siyāsah dustūrīyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *fiqh siyāsah dustūrīyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kullī*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, *al-maqōsid as-sharī'ah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun keadaannya di masyarakat. Karena dalil-dalil *kullī* tersebut bersifat dinamis di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Fiqh siyāsah dustūrīyah dapat terbagi kepada:[7]

1. Bidang *siyāsah tashri'īyah*, termasuk dalam persolan *ahl al-hāl wal al-aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya;
2. Bidang *siyāsah tanfidhīyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imāmah*, persoalan *bai'ah, wizārah, walī al-ahādi*, dan lain-lain;
3. Bidang *siyāsah qaḍa'īyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan;
4. Bidang *siyāsah idarīyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

[7]Ibid., 48.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

1. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidaak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataanya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang diserahi tugas untuk menjalankan pemerintah.[8] Sedangkan para *fuqaha*/ulama mefokuskan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
2. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.[9]
3. Kalau *fuqaha* lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).[10]
4. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dn pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.[11]

---

[8]Muchtar Affandi, *Ilmu-ilmu Kenegaraan* (Bandung: t.p., 1971), 157.
[9]Ibid., 155.
[10]H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* ..., 49.
[11]Ibid., 49.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

5. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan daripada unsur-unsur negara yang lainnya.[12]

Walapun demikian, ada juga di antara para fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainnya dari negara, seperti Al-Farabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun.[13]

Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur*. Sedangkan penggunaan istilah *fiqh dustūrī*, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan sebuah negara, sebagai dasar dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan dasar tersebut.

Sumber *fiqh dustūrī* pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kullī* dan semnagat ajaran Al-Quran. Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah Saw. di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.[14] Ketiga, adalah

---

[12]Wirjono Prodjodikiro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: t.p., 1971), 17-18.
[13]H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implimentasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* ..., 49.
[14]Ibid., 53.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dai dlam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat. Keempat, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah *fiqh dustūrī* hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dustūrī*. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik. Dan sumber kelima, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.[15]

E. Konsep Negara Hukum Dalam *Siyāsah Dustūrīyah*

1. Konstitusi

   a. Pengertian Konstitusi

Dalam *fiqh siyāsah*, konstitusi disebut juga dengan dustûri. Kata ini berasal dari Bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama". Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk

[15]Ibid., 53-54.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan kedalam Bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah disergap kedalam bahasa Indonesia, yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.[16]

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang dimata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.

Pembahasaan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan disuatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok perundang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat

[16]Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), 281.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan konspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut. Sebagai contoh, perumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diusahakan sesuai semangat masyarakat Indonesia yang majemuk sehingga dapat menampung aspirasi semua pihak dan menjasmin persatuan dan keutuhan bangsa. Oleh karena itu, umat Islam bersedia menerima keberatan pihak Kristen dibagian Timur Indonesia agar mencabut beberapa klausul dalam perumusan undang-undang tersebut.

Kemudian agar mempunyai kekuatan hukum, sebuah Undang-Undang Dasaryang akan dirumuskan harus mempunyai landasan. Dengan landasan yang kuat undang-undang tersebut akan memiliki kekuatan pula untuk mengikat dan mengatur masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Sementara sumber penafsiran adalah otoritas para ahli hukum untuk menafsirkan atau menjelaskan hal-hal yang perlu pada saat undang-undang tersebut diterapkan.

b. Sejarah Munculnya Konstitusi

Menurut ulama *fiqh siyāsah*, pada awalnya pola hubungan antara pemerintah dan rakyat ditentukan oleh adat istiadat. Dengan demikian, hubungan antara kedua pihak berbeda-beda pada masing-masing negara, sesuai dengan perbedaan dimasing-masing negara. Akan tetapi, karena adat istiadat ini tidak tertulis, maka dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

hubungan tersebut tidak terdapat batasan-batasan yang tegas tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Akibatnya, karena pemerintahan memegang kekuasaan, tidak jarang pemerintahan bersifat absolut otoriter terhadap rakyat yang dipimpinnya. Mereka berlaku sewenang-wenang dan melanggar hak asasi rakyatnya. Sebagai reaksi, rakyat pun melakukan melakukan pemberontakan, perlawanan, bahkan bahkan revolusi untuk menjatuhkan pemerintah yang berkuasa secara absolut tersebut.[17]

Usaha untuk mengadakan undang-undang dasar tertulis sebenarnya telah dirintis di Eropa sejak abad ke-17 M. Sumber utama yang mereka pakai adalah adat istiadat, karena adat adalah kebiasaan yang secara turun-temurun dipraktikan dan terus-menerus dipelihara dari generai kegenerasi. Dari sinilah lahirlah teori-teori tentang hubungan timbal balik penguasa-rakyat. Diantaranya adalah teori "kontrak sosial" yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1709), dan J.J Rousseau (1712-1798 M). Teori ini, dengan beberapa perbedaan berasumsi bahwa pemerintahan dan rakyat memiliki kewajiban timbal balik secara seimbang. Pemerintahan berkewajiban membimbing rakyat dan mengelola negara dengan sebaik-baiknya, karena rakyat telah memberikan sebagian hak dan kebebasannya serta berjanji setia kepada mereka yang mengurus kepentingan rakyat. Teori ini mencikal bakali lahirnya undang-undang

[17]Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*..., 179.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dasar yang mengatur batas-batas hak dan kewajiban kedua belah pihak secara timbal balik.

Dalam perkembangan berikutnya mulailah negara-negara Eropa mengadakan undang-undang dasar secara tertulis. Diantaranya adalah undang-undang dasar Amerika Serikat pada 1771 dan undang-undang dasar Perancis tahun 1791, dua tahun setelah terjadinya revolusi Perancis. Hal ini kemudian di ikuti negara-negara lain baik yang berbentuk kerajaan dan republik. Praktis pada masa sekarang, hampir tidak ada negara yang tidak memiliki undang-undang dasar secara tertulis.[18]

c. Perkembangannya dalam Islam

Sumber tertulis utama pembentukan undang-undang dasar dalam Islam Al-Quran dan Sunnah. Akan tetapi, karena memang bukan buku undang-undang, Al-Quran tidak merinci lebih jauh tentang bagaimana hubungan pemimpin dan rakyatnya serta hak dan kewajiban mereka masing-masing. Al-Quran hanya memuat dasar-dasar atau prinsip umum pemerintahan Islam secara global saja. Ayat-ayat yang berhubungan dengan tata pemerintahan juga tidak banyak jumlahnya. Ayat-ayat yang masih bersifat global ini kemudian di jabarkan oleh Nabi dalam sunnahnya, baik berbentuk perkataan, perbuatan maupun takdir atau ketetapannya.

[18]Ibid., 180.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Namun demikian, penerapannya bukan "harga mati". Al-Quran dan Sunnah menyerahkan semuanya kepada umat Islam untuk membentuk dan mengatur pemerintahan serta menyusun konstitusi yang sesuai dengan perkembangan zaman dan konteks sosial masyarakatnya. Dalam hal ini dasar-dasar hukum Islam lainnya, seperti *ijma', qiyas, istihsan*, maslahah mursalah, dan *'urf* memegang peranan penting dalam perumusan konstitusi. Hanya saja, penerapan dasar-dasar tersebut tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang telah digariskan dalam Al-Quran dan Sunnah.

2. Legislasi

a. Pengertian Legislasi

Dalam kajian *fiqh siyāsah*, legislasi atau kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sulṭah al-tashri'īyah*, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Menurut Islam, tidak seorangpun berhak menetapkan hukum yang akan diberlakukan bagi umat Islam. Akan tetapi, dalam wacana *fiqh siyāsah*, istilah *al-suṭah al-tashri'īyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan.

Dalam konteks ini, kekuasaan legislatif berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakatnya berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah Swt. dalam

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

syariat Islam. Dengan demikian unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi :[19]

1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam;
2) Masyarakat Islam yang akan melaksanakannya;
3) Isi peraturan atau hukum harus sesuai dengan nilai-nilai dasar syariat Islam.

b. Wewenang dan tugasnya

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam, karena ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Orang-orang yang duduk di lembaga legisltaif ini terdiri dari para mujtahid dan ahli fatwa *(mufti)* serta pakar dalam berbagai bidang. Karena menetapkan syariat sebenarnya hanyalah wewenang Allah, maka wewenang dan tugas lembaga legislatif hanya sebatas menggali dan memahami sumber-sumber syariat Islam, yaitu Al-Quran dan sunnah Nabi, dan menjelaskan hukum-hukum yang terkandung didalamnya. Undang-undang dan peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan-ketentuan kedua sumber syariat Islam tersebut. Oleh karena itu, dalam hal ini terdapat dua fungsi lembaga legislatif.

[19]Ibid., 187.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pertama, dalam hal-hal yang ketentuannya sudah terdapat dalam nash Al-Quran dan sunnah, undang-undang yang dikeluarkan oleh *al-sulṭah al-tashri'īyah* adalah undang-undang Ilahiyah yang diisyariatkan-Nya dalam Al-Quran dan dijelaskan oleh Nabi Muhammad Saw. dalam hadis. Kedua, yaitu melakukan penalaran kreatif (ijtihad) terhadap permasalahan-permasalahan yang secara tegas tidak dijelaskan oleh nash. Di sinilah perlunya *al-sulṭah al-tashri'iyah* tersebut diisi oleh para mujtahid dan ahli fatwa. Mereka melakukan ijtihad untuk menetapkan hukumnya dengan jalan *qiyas* (analogi). Mereka berusaha mencari illat atau sebab hukum yang ada dalam permasalahan yang timbul dan menyesusaikannya dengan ketentuan yang terdapat dalam nash. *Ijtihad* mereka juga perlu mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat, agar hasil peraturan yang akan diundangkan itu sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak memberatkan mereka.[20]

Pentingnya mempertimbangkan situasi dan kondisi sosial masyarakat ini mengisyaratkan bahwa undang-undang atau peraturan yang akan dikeluarkan oleh lembaga legislatif tidak dimaksudkan untuk barlaku selamanya dan tidak kebal terhadap perubahan. Badan legislatif berwenang meninjau kembali dan mengganti undang-undang lama dengan undang-undang baru jika terjadi perubahan dalam masyarakat yang tidak bisa lagi mematuhi

[20]Ibid., 188.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang-undang lama. Dalam lembaga legislatif para anggotanya akan berdebat dan bertukar pikiran untuk menentukan undang-undang baru yang lebih efektif dan relevan. Undang-undang baru tersebut berlaku apabila telah didaftarkan pada sekretariat negara dan disebarluaskan dalam masyarakat.

Kewenangan lain dari lembaga legislatif adalah dalam bidang keuangan negara. lembaga legislatif berhak mengadakan pengawasan dan mempertanyakan perbendaharaan negara, sumber devisa dan anggaran pendapatan dan belanja yang dikeluarkan negara kepada kepala negara selaku pelaksana pemerintahan. Dalam jangka waktu tertentu, lembaga legislatif akan meminta pertanggungjawaban dan laporan keuangan negara. lembaga legislatif berhak melakukan kontrol atas lembaga eksekutif, bertanya dan meminta penjelasan suatu hal, mengemukakan pandangan untuk didiskusikan dan memeriksa birokrasi.[21]

c. Bentuk dan perkembangannya dalam negara Islam.

Bentuk dan perkembangan *al-sulṭah al-tashri'īyah* berbeda dan berubah dalam sejarah, sesuai dengan perbedaan dan perkembanga yang terjadi dalam masyarakat Islam. Pada masa Nabi Muhammad Saw., otoritas yang membuat *tashri'* (hukum) adalah Allah Swt. Allah menurunkan ayat-ayat Al-Qur'an secara bertahap selama lebih kurang 23 tahun. Adakalanya ayat tersebut diturunkan

[21]Ibid., 209.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

untuk menjawab suatu pertanyaan, adakalanya pula untuk menanggapi suatu perubahan atau permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Disamping itu, Nabi Muhammad Saw. juga berperan sebagai penjelas terhadap ayat-ayat Al- Qur'an yang masih bersifat global dan umum.[22]

Legislasi besar-besaran dilakukan pada masa pemerintahan Usmani (1300-1924). Pada masa ini, hukum yang dipakai dalam masyarakat bukan hanya *fiqh*, melainkan juga keputusan Khalifah, Sultan, atau Raja terhadap sengketa atau perselisihan yang terjadi diantara anggota masyarakat. Selain itu, ada juga keputusan yang diambil dalam rapat majelis legislatif sebagai *al-sulṭah al-tashri'īyah* dan disetujui oleh khalifah. Bentuk pertama disebut *idārah sanīyah*, sedangkan yang kedua dinamakan dengan *qānun*. Puncak kemajuan *qanun* ini tejadi pada masa Khalifah Sulaiman I (1520-1566 M). Karena besarnya perhatian khalifah ini terhadap perundang-undangan, maka ia digelar dengan Sulaiman al-Qanuni. Ditangan Sulaiman al-Qanuni juga kerajaan Usmani mengalami puncak kejayaan di berbagai bidang.

Namun setelah Sulaiman al-Qanuni wafat, kerajaan Usmani mulai mengalami kemunduran didalam perkembangannya. Tidak ada lagi khalifah yang memiliki kapasitas untuk menjalani dua kekuasaan tersebut. Kemampuan politik penguasa-penguasa

[22]Ibid., 190.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

penggantinya tidak diikuti dengan kemampuan dan penguasaan mereka di bidang keagamaan. Oleh karena itu, dalam tugas-tugas kenegaraan mereka dibantu oleh *Sadrazam* (*shadr al-a'zham*) untuk urusan politik dan *Syaikh al-Islam* untuk urusan-urusan keagamaan.

3. Eksekusi

a. Pengertian Eksekusi

Menurut al-Maududi, Eksekusi atau lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah ul al-amr dan dikepalai oleh seorang Amir atau Khalifah. istilah ul al-amr tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk lembaga legislatif, yudikatif dan untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi. Namun dikarenakan praktek pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan di bawah kepala negara yang bertugas meng-execute ketentuan perundang-undangaaan seperti Diwan al-Kharāj (Dewan Pajak), Diwan al-Ahdas (Kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris, pekerjaan umum, Diwan al-Jund (militer), sahib al-bait al-māl (pejabat keuangan), dan sebagainya yang nota bene telah terstruktur dengan jelas sejak masa kekhilafahan Umar bin Khattab maka untuk hal ini istilah ul al-amr mangalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

eksekutif. Sedang untuk Kepala Negara, al-Maududi menyebutnya sebagai Amir dan dikesempatan lain sebagai Khalifah.[23]

Berdasarkan al-Quṟan dan as-Sunnah, umat Islam diperintahkan untuk mentaatinya dengan syarat bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasul-Nya serta menghindari dosa dan pelanggaran.

b. Wewenang dan Tugasnya

Tugas *al-sulṭah al-tanfidhīyah* adalah melaksanakan undang-undang. Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintahan (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan mentri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntunan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya.[24]

Kepala negara dan Pemerintahan diadakan sebagai pengganti fungsi kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Pengangkatan kepala Negara untuk memimpin umat adalah

[23]Abu A'la Al-Maududi, *Sistem Politik Islam*, cet. II (Bandung: Mizan, 1993), 247.
[24]Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah*, *Konstektualisasi Doktrin Politik Islam...*, 137.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

wajib menurut *ijma*'. Jika kepemimpinan negara ini kewajiban, maka kewajiban itu gugur atas orang lain, jika tidak ada seorang pun yang menjabatnya maka kewajiban ini dibebankan kepada dua kelompok manusia. Pertama adalah orang-orang yang mempunyai wewenang memilih Kepala Negara bagi umat Islam, kedua adalah orang-orang yang mempunyai kompetensi untuk memimpin negara sehingga mereka menunjuk salah seorang dari mereka yang memangku jabatan itu.[25]

Kewajiban-kewajiban yang harus diemban Kepala Negara itu meliputi semua kewajiban umum baik yang berkenaan dengan tugas-tugas keagamaan maupun kemasyarakatan, yang terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasulullah sepertimempertahankan agama, menegakkan keadilan atau menyelesaikan perselisihan pihak yang bersengketa melalui penerapan hukum, mencegah kerusuhan dan melindungi hak-hak rakyat, melaksanakan amar ma'ruf nahi munkar dan jihad, mengatur perekonomian negara dan membagi rampasan perang, dan sebagainya. Kewajiban utama dari seorang imam adalah mempraktikkan totalitas *shari'ah* didalam umat dan menegakkan institusi-institusi yang menyerukan kebajikan dan mencegah kejahatan.Di samping itu, wewenang Imam atau Kepala Negara adalah:

[25]Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam* (Jakarta: gema Insani, 2000), 16-17.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1) Menegakkan hukum dan bertindak juga sebagai juru bicara bagi masyarakatnya dalam hubungan-hubungan dengan masyarakat di luar wilayahnya.
2) Imam menegakkan hukum yang mengatur hubungan antara umat baik pada masa perang maupun masa perdamaian.
3) Mengeluarkan perintah perang.
4) Memberlakukan hukum di wilayah-wilayah yang baru diduduki.
5) Menghukum umat Islam dan non Islam dalam wilayahnya apabila mereka terbukti melanggar hukum.
6) Memutuskan kapan jihad dilakukan atau kapan jihad harus dihentikan.
7) Menyarankan kapan umat Islam menerima dan menyetujui perdamaian.

Semua kewenangan ini bukan tanpa ada pembatasannya. Imam harus menjalankannya dalam batas-batas hukum yang telah ditentukan dan disepakati bersama, dengan memenuhi sasaran dan tujuan hukum dengan pihak musuh.[26]

[26]Ridwan, *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta : FH UII Press,2007), 273.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

F. Teori Maslahah dalam *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah*

Fiqh siyāsah dustūrīyah merupakan bagian dari hukum Islam yang salah satu objek kajiannya mengenai peraturan perundang-undangan. Secara sederhana umum kajiannya meliputi hukum tata negara, administrasi negara, hukum internasional, dan keuangan negara.[27]

Hukum islam itu sendiri ditetapkan tidak lain adalah untuk kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Sehingga pada dasarnya hukum islam itu dibuat untuk mewujudkan kebahagiaan individu maupun kolektif, memelihara aturan serta menyemarakkan dunia dengan segenap sarana yang akan menyampaikannya kepada jenjang-jenjang kesempurnaan, kebaikan, budaya, dan peradaban yang mulia, karena dakwah Islam merupakan rahmat bagi seluruh manusia.[28]

Terdapat beberapa kaidah *fiqh* yang kemudian dijadikan pegangan dalam bidang kajian *fiqh siyāsah*, yang tidak lain tujuannya pun sebagaimana tujuan penetapan hukum Islam yakni kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Kadiah-kaidah *fiqh* dalam bidang *fiqh siyāsah* diantaranya adalah:

Memelihara tradisi lama yang baik dan mengambil tradisi baru yang lebih baik :

المحُاَفَظَةُ عَلَى القَدِيْمِ الصَالِحِ وَالأَخْذُ بِالجَدِيْدِ الأَصْلَحِ

"Memelihara tradisi lama yang baik dan mengambil tradisi baru yang lebih baik"

---

[27] Mustofa Hasan, "Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih", *Madania*, No. 1, Vol. XVII (Juni, 2014), 104.

[28] Ghofar Shidiq, "Teori Maqashid Al-Syari'ah dalam Hukum Islam", *Sultan Agung*, No. 118,Vol. XLIV (Juni-Agustus, 2009), 121.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Kaidah tersebut menunjukkan bahwa pentingnya menjaga kearifan lokal, terlebih dalam konteks negara Indonesia yang dasar ideologinya adalah Pancasila. Kemudian dalam Al-Qur'an Surat Ash-Shura/42 ayat 38 juga disebutkan akan pentingnya bermusyawarah dalam membuat sebuah kebijakan :

وَٱلَّذِينَ ٱسۡتَجَابُواْ لِرَبِّهِمۡ وَأَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمۡرُهُمۡ شُورَىٰ بَيۡنَهُمۡ وَمِمَّا رَزَقۡنَٰهُمۡ يُنفِقُونَ ٣٨

> Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan Sholat, sedang mereka mengurus urusan mereka secara musyawarah dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (QS Ays Syura/42: 38).

Musyawarah dalam mengambil sebuah kebijakan sangat penting dilakukan, khususnya pada negara yang menggunakan prinsip demokrasi seperti halnya negara Indonesia. Prinsip keempat dari Pancasila menegaskan bahwa prinsip demokrasi harus dijalankan dengan cara yang bijaksana dengan musyawarah. Teori demokrasi Pancasila adalah pandangan bahwa semua hal yang berkaitan dengan masalah-masalah sosial harus diselesaikan melalui musyawarah mufakat.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016

A. Pengertian tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan penyertaan modal negara diatur didalam peraturan pemerintah nomor 72 tahun 2016, peraturan tersebut merupakan bagian dari peraturan pelaksana dari Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam hal ini keseimbangan antara Pemerintah Pusat sebagai pelaksana Undang-undang dengan Lembaga Legislatif sebagai pembuat undang-undang sangat diperlukan sesuai dengan prinsip negara demokrasi yaitu *check and balances,* yang dapat diaplikasikan dalam bentuk pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti pemerintah pusat (lembaga eksekutif) diawasi oleh lembaga legislatif. Di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superior derogaat lex inferiori,* yang berarti dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan terdapat sebuah hierarki, bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan dibawahnya, seperti contoh dalam pembuatan sebuah Peraturan Pemerintah tidak boleh melampaui batas dari apa yang sudah diatur di dalam Undang-undang, sebagai peraturan induk dari Peraturan pemerintah tersebut.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Pengertian penyertaan modal oleh Pemerintah pusat adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.[1] Sedangkan, Penatausahaan adalah pencatatan dalam rangka pengadministrasian untuk mengetahui besarnya penyertaan Negara dalam BUMN dan Perseroan Terbatas. Penatausahaan Penyertaan modal Negara pada BUMN dibutuhkan dengan maksud untuk menciptakan tertib administrasi penyertaan modal Negara dan dengan tujuan untuk menyediakan informasi tentang nilai penyertaan modal Negara beserta dokumen pendukungnya pada BUMN.

Definisi secara umum penyertaan modal yaitu suatu usaha untuk memiliki perusahaan yang baru atau yang sudah berjalan, dengan melakukan setoran modal ke perusahaan tersebut. Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.[2]

Pasal 1 angka 4 PP No. 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah menyatakan Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian

[1]Pasal 1 angka 19 PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.
[2]Pasal 1 angka 7 PP No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas. Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terdapat beberapa jenis penyertaan modal yaitu, antara lain:[3]

1. Penyertaan Modal Pemerintah Pusat adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara yang semula merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau Badan Hukum lainnya yang dimiliki Negara/Daerah.
2. Dalam APBD, Penyertaan modal pemerintah daerah kedalam perusahaan daerah adalah salah satu bentuk kegiatan/usaha pemda untuk meningkatkan pendapatan daerah guna mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa setiap penyertaan modal atau penambahan penyertaan modal kepada perusahaan daerah harus diatur dalam Perda tersendiri tentang penyertaan atau penambahan modal. Perlu diingat bahwa penyertaan modal pemerintah daerah dapat dilaksanakan apabila jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang penyertaan modal daerah berkenaan. Penambahan penyertaan modal oleh Pemda bersumber dari APBD tahun anggaran berjalan pada saat penyertaan atau penambahan penyertaan modal tersebut dilakukan.

[3]Lamp. X, PMK No. 96/PMK.06/2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan, Pemanfaatan,Penghapusan, dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

3. Penyertaan Modal Bank Indonesia: sesuai dengan Pasal 64 Undang Undang Republik Indonesia No.23/1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Republik Indonesia No.6/2009 dan Penjelasannya, Bank Indonesia hanya dapat melakukan penyertaan modal pada badan hukum atau badan lainnya yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia dan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Penyertaan di luar badan hukum atau badan lain yang sangat diperlukan tersebut hanya dapat dilakukan apabila telah memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dana untuk penyertaan modal tersebut hanya dapat diambil dari dana cadangan tujuan.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan surplus penerimaan negara dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara tahun anggaran berikutnya dan penggunaan surplus penerimaan negara sebagaimana dimaksud adalah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara yang harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.[4] Dalam hubungan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR. Pemerintah dapat melakukan atau memberikan pinjaman/hibah/penyertaan

[4] Pasal 3 ayat (7) dan (8) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara.[5] Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud diatas terlebih dahulu ditetapkan dalam mekanisme APBN.[6] Disamping itu, dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.[7]

Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas juga menjelaskan, dalam hal pendiri adalah badan hukum negara atau daerah, diperlukan Peraturan Pemerintah tentang penyertaan dalam Perseroan atau Peraturan Daerah tentang penyertaan daerah dalam Perseroan.[8] Dalam Keuangan Negara, penyertaan modal negara menjadi Kekayaan Negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.[9]

Pada prinsipnya sesuai dengan Pasal 7 ayat (2) huruf (h) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola/menatausahakan investasi. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut di atas, maka kewenangan

[5] Pasal 24 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
[6] Pasal 24 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
[7] Pasal 24 ayat (7) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
[8] Penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
[9] Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pengelolaan Investasi Pemerintah pusat dilaksanakan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Kewenangan pengelolaan Investasi Pemerintah meliputi kewenangan regulasi, supervisi, dan operasional. Dalam pengelolaan Investasi Pemerintah, Menteri Keuangan mempunyai kewenangan supervisi dan pelaksanaan kewenangan tersebut dibantu oleh Komite Investasi Pemerintah.[10]

Dalam pelaksanaan pengelolaan Investasi Pemerintah diperlukan juga Badan Investasi Pemerintah yang menjalankan kewenangan sebagai operator. Untuk pengawasan internal dalam Badan Investasi Pemerintah yang berbentuk satuan kerja, Menteri Keuangan dapat membentuk Dewan Pengawas apabila diperlukan sesuai dengan kebutuhan rentang pengendalian internal dalam pelaksanaan Investasi Pemerintah. Kelembagaan yang terkait dengan penanganan pengelolaan Investasi Pemerintah ini mempunyai pemisahan fungsi yang jelas antara fungsi regulasi, supervisi, dan operasional.[11]

B. Mekanisme Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara oleh Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang

[10]Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah (bagian kewenangan)
[11]Ibid.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dipisahkan.[12] Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:[13]

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Kapitalisasi cadangan;
3. Sumber lainnya.

Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.[14] Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.[15] Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.[16]

Persero Terbuka adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukanpenawaran umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.[17]

---

[12] Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
[13] Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
[14] Pasal 1 angka 4 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
[15] Pasal 1 angka 5 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
[16] Ibid.
[17] Pasal 1 angka 3 PP No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

1. Setiap penyertaan modal Negera ke dalam modal saham Perseroan Terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yang memuat maksud penyertaan dan besarnya kekayaan Negara yang dipisahkan untuk penyertaan modal tersebut.
2. Setiap perubahan penyertaan modal Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang meliputi penambahan dan pengurangan penyertaan modal Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
3. Pelaksanaan penyertaan modal Negara dan perubahannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan UU No.17 Tahun 2003, mensyaratkan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD berupa laporan keuangan, sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD telah diperiksa terlebih dahulu oleh BPK selambat-lambatnya 6 enam bulan setelah tahun anggaran berakhir.[18]

UU No. 15 Tahun 2004 lebih lanjut menyatakan, BPK melaksanakan pemeriksaan keuangan negara yang meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggungjawab keuangan negara.[19] Pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang

[18]Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) PP No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO).
[19] Pasal 2 ayat (1) dan (2). PP No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU No.17 Tahun 2003,[20] yaitu:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib di sampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.[21]

[20] Pasal 3 ayat (1) UU No.15 Tahun 2004.
[21] Pasal 3 ayat (2) UU No.15 Tahun 2004.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dalam Pasal 2 ayat (1)Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 dijelaskan bahwa, Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Kapitalisasi cadangan; dan/atau
3. Sumber lainnya.

Kemudian dalam ayat berikutnya menjelaskan bahwa; Sumber Penyertaan Modal Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan negara berupa:

1. Dana segar;
2. Barang milik negara;
3. Piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas;
4. Saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas; dan/atau
5. Aset negara lainnya.

Dalam pasal berikutnya di Peraturan Pemerintah yang sama, yakni Pasal 2A menyebutkan bahwa: Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Setelah PP nomor 72 tahun 2016 ditetapkan maka Pemerintah Pusat yang sebelumnya dalam melakukan penyertaan modal negara harus melalui

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mekanisme APBN dengan melibatkan lembaga legislatif sebagai fungsi pengawasan sesuai dengan prinsip *check and balances,* kini Pemerintah Pusat bisa melakukan penyertaan modal tanpa melalui mekanisme APBN yang berarti tidak melibatkan lembaga legislatif. Hal ini tentu tidak sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999, yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2016

A. Analisis Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

Penguasaan negara melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara ditegaskan oleh Prof. Bagir Manan, yang merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) termasuk di dalamnya melalui penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara. Maksud dan tujuan keberadaan BUMN sebagaimana ditegaskan dalam UU BUMN adalah memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya, mengejar keuntungan yang dapat menjadi sumber pendapatan bagi negara, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.[1]

[1]Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Jakarta: t.p., 1995), 12.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik dan dapat berfungsi sebagai penyeimbang kekuatan-kekuatan ekonomi swasta besar. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dan hasil privatisasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, manufaktur, energi, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Melihat peran penting, maksud dan tujuan keberadaan BUMN yang intinya turut mendukung dalam tercapai tujuan nasional untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat dan keadilan sosial, maka keberadaan BUMN harus dijaga agar tetap menjadi milik negara. Dengan tetap menjadi milik negara, maka akan lebih maksimal untuk mendukung pembangunan nasional dan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Kepemilikan BUMN oleh negara menjamin akses langsung negara terhadap BUMN untuk menjamin agar BUMN tersebut tetap berjalan sesuai dengan tujuan pembentukkannya dan tetap berorientasi untuk kepentingan negara dan masyarakat. Oleh karena itu, perlu ada upaya menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Lebih dari itu perlu jaminan agar peran Pemerintah (negara) sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN tidak

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dihilangkan atau direduksi dengan privatisasi yang bertentangan dengan Undang-Undang.

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan hal tersebut, maka kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf (g) UU Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi "kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah". Kekayaan/keuangan BUMN yang merupakan keuangan negara juga telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menegaskan bahwa ketentuan tentang kekayaan/keuangan BUMN merupakan keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara telah tepat dan konstitusional.

Pada tanggal 30 Desember 2016 Presiden Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016), yang dalam hal ini menjadi objek permasalahan didalam skripsi ini, penulis berpendapat bahwa

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ada sebuah pasal didalam Peraturan Pemerintah tersebut yang bertentangan dengan Peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari hierarki tersebut dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang diatasnya yang terkait dengan Peraturan Pemerintah tersebut, karena Peraturan Pemerintah hanyalah Peraturan Pelaksana dari sebuah Undang-undang. Dalam pasal 24, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa:

1. Pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/ penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah.
2. Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Namun di dalam Pasal 2A Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 yang Peraturan Pemerintah tersebut adalah bagian dari peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa:Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Konsekuensi bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, maka Penyertaan Modal Negara dan penambahan maupun pengurangan Penyertaan Modal Negara pada BUMN harus melalui mekanisme yang diatur dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara serta berdasarkan mekanisme Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN) termasuk juga harus dengan persetujuan DPR RI sebagai lembaga representasi rakyat yang mempunyai fungsi anggaran dan pengawasan. Oleh karena itu, penyertaan modal negara, penambahan maupun pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN yang tidak melalui mekanisme APBN dan persetujuan DPR RI jelas merupakan pelanggaran terhadap Undang-Undang.

B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah* Terhadap Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

Fiqh siyāsah adalah cabang ilmu yang mempelajari pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukumnya, peraturan, dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Istilah populer *fiqh siyāsah* seringkali disebut sebagai ilmu tata negara, dalam hal ini berada pada konsep negara Islam.

Oleh karenanya peninjauan berkenaan tentang Peraturan Pemerintah digunakan peninjauan dari sudut ilmu hukum tata negara dalam konsep negara Islam (*fiqh siyāsah*). Mengingat, Pembentukan Peraturan Pemerintah oleh Pemerintah adalah permasalahan-permasalahan berkenaan dengan konstitusi, lembaga negara dengan kewenangannya, dan terkait peraturan perundang-undangan yang merupakan objek kajian ilmu Hukum Tata Negara. Sehingga penulis mencoba menggunakan pendekatan meninjau permasalahan Peraturan Pemerintah menggunakan tinjauan *fiqh siyāsah* (ilmu tata negara dalam konsep negara Islam).

Di dalam *fiqh siyāsah* terdapat beberapa pembagian bidang yang merupakan objek kajian *fiqh siyāsah* itu sendiri. Secara garis besar objek kajian *fiqh siyāsah* dibagi menjadi tiga bagian pokok sebagai objek kajian, yaitu:

1. *Siyāsah dustūrīyah* , disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tashri'īyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau qadlaiyyah oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idarīyah* oleh birokrasi atau eksekutif;
2. *Siyāsah daulīyah/Siyāsah kharijīyah* , disebut juga politik luar negeri. Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

muslim dengan yang bukan muslim yang bukan warga negara. Di bagian ini ada politik masalah peperangan atau *siyāsah harbīyah*, yang mengatur etika berperang, dasar-dasar diizinkan berperang, pengumuman perang, tawanan perang, dan gencatan senjata;

3. *Siyāsah mālīyah* , disebut juga politik keuangan dan moneter. Membahas sumber-sumber keuangan negara, pos-pos pengeluaran dan belanja negara,perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak, dan perbankan.

Melihat pembagian objek kajian di atas, secara lebih khusus pengkajian terhadap Peraturan Pemerintah masuk dalam pembahasan *siyāsah dustūrīyah*. Karena dalam bagian *siyāsah dustūrīyah* mengkaji tentang peraturan perundang-undangan, penetapan hukum oleh lembaga legislatif, peradilan dalam kekuasaan yudikatif, dan pelaksanaan pemerintahan oleh kekuasaan eksekutif.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Atau dalam pengertian yang lebih sedarhana Peraturan Pemerintah adalah Peraturan pelaksana dari Undang-undang diatasnya yang ditetapkan oleh Presiden. Peraturan Pemerintah ini adalah produk hukum dari Kekuasaan Eksekutif. Oleh karenanya beralasan apabila secara lebih khusus objek kajian mengenai Peraturan Pemerintah ini masuk dalam pembahasan *siyāsah dustūrīyah* sebagai bagian dari objek kajian *fiqh siyāsah*.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Menurut Abul A'la al-Maududi bentuk hubungan antar-lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam Negara Islam tidak terdapat perintah-perintah yang jelas. Tetapi konvensi-konvensi (kebiasaan ketatanegaraan) di masa Rasulullah dan Empat Khalifah memberi cukup pedoman bahwa Kepala Negara Islam merupakan pimpinan tertinggi dari semua lembaga negara yang berbeda ini, dan posisi ini dipertahankan oleh semua empat Khalifah.[2]

Dalam semua masalah penting negara, seperti perumusan kebijaksanaan atau pemberian peraturan-peraturan dalam berbagai masalah pemerintahan atau hukum, khalifah mau tidak mau harus berkonsultasi dengan *ahl al-hāl wa al-'aqd* dan segera tercapai kesepakatan, supaya dalam pelaksaannya kedepan tidak ada masalah terkait dengan peraturan tersebut.Dalam Islam, bagaimana kedudukan yang benar dari lembaga legislatif? la bukan hanya merupakan lembaga penasihat Kepala Negara, yang nasihatnya dapat diterima dan dapat juga ditolak sesuai dengan kehendak Kepala Negara yang bersangkutan, atau apakah Kepala Negara harus menerima rekomendasi konsensus mayoritas mereka? Dalam kaitan ini, Al-Quran memerintahkan:

وَٱلَّذِينَ ٱسۡتَجَابُواْ لِرَبِّهِمۡ وَأَقَامُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَأَمۡرُهُمۡ شُورَىٰ بَيۡنَهُمۡ وَمِمَّا رَزَقۡنَٰهُمۡ يُنفِقُونَ٣٨

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan Sholat, sedang mereka mengurus urusan mereka secara

[2] Abul A'la Maududi, *The Islamic Law And Constitution*, terj. Asep Hikmat, "Sistem Politik Islam" ..., 249.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

musyawarah dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka. (QS. Ash-Shura/42: 38).

Ayat ini mewajibkan dilaksanakannya musyawarah dan juga mengarahkan Kepala Negara bahwa bilamana setelah musyawarah tersebut beliau telah mengambil keputusan, maka beliau harus menegakkannya dengan tekad yang bulat, dengan bertakwa kepada Allah.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas yang dimainkan negara dalam hal ini. Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran-ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif *(al-sulṭah al-tashrī'īyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Quran dan hadis. Interpretasi adalah usaha Negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Sedangkan analogi adalah melakukan metode *qiyas* suatu hukum yang ada nashnya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak Allah.

Tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif *(al-sulṭah al-tanfīdhīyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah Pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan. Kemudian tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulṭah al-qaḍa'iyah*), lembaga ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum manakala terjadi penyimpangan atau pelanggaran dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Negara merupakan alat untuk menerapkan dan mempertahankan nilai-nilai ajaran Islam agar lebih efektif dalam kehidupan manusia. Di samping itu, negara juga didirikan untuk melindungi manusia dari kesewenang-wenangan satu orang atau golongan terhadap orang atau golongan lain. Negara mempunyai kekuatan dan kekuasaan memaksa agar peraturan-peraturan yang dibuat dapat dipatuhi sejauh tidak bertentangan dengan ajaran Islam itu sendiri.

Dalam konteks ada Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

tinggi seharusnya kedua lembaga tersebut yakni Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat bermusyawarah dalam membuat sebuah peraturan, dalam konsteks *fiqh siyāsah* segala kebijakan harus bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat, dan segala yang berpotensi menimbulkan mudarat harus dijauhi dan dihindari. Ketika sebuah Peraturan Pemerintah berpotensi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau dapat dikatakan hal ini tidak sejalan dengan kemaslahatan, dapat pula dikatakan hal ini mengandung kemudaratan bagi rakyat serta tidak menciptakan sebuah keadilan sosial. Oleh karenanya harus diputuskan kebijakan yang tegas, bijaksana dan berani dalam mengambil keputusan yang terkait hal demikian.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan skripsi yang telah diuraikan di atas, penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan untuk menjawab pertanyaan dari rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, Kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan penyertaan dan penatausahaan modal negara kepada BUMN dan Perseroan Terbatas dapat dilakukan tanpa melalui mekanisme APBN dan tanpa perlu mendapatkan persetujuan DPR. Hal ini tentu bertentangan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai undang-undang induk dari peraturan pelaksana, yaitu PP No. 72 Tahun 2016, dan merupakan upaya pengesampingan fungsi DPR sebagai fungsi pengawasan.
2. Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan terbatas tidak sesuai dengan *fiqh siyāsah dustūrīyah* karena *al-sulṭah al-tanfīdhīyah* (kekuasaan eksekutif) sebagai lembaga pelaksana undang-undang tidak boleh membuat suatu kebijakan yang bertentangan dengan undang-

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

undang yang telah dibuat oleh *al-sulṭah al-tashrī'yah* (kekuasaan legislatif) sebagai lembaga pembuat undang-undang.

B. Saran

Seharusnya lembaga eksekutif, selaku pembuat peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah, dalam hal ini melakukan penyelesaian secara internal atau biasa dikenal dengan sebutan "control internal" terlebih dahulu dengan melakukan *eksecutive review*, atau bila perlu Pemerintah Pusat melibatkan DPR selaku pembuat undang-undang untuk melakukan *legislatif review* dengan tujuan sinkronisasi sebuah peraturan perundang-undangan demi menciptakan tertib administrasi dan kepastian hukum.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

DAFTAR PUSTAKA

Affandi, Muchtar. *Ilmu-ilmu Kenegaraan*. Bandung: Alumni, 1971.

Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 2003

Diah, Marwah M.*Restrukturisasi BUMN* . Jakarta: Literata. 2003.

Djazuli, A.*Fiqh Siyasah: Implimentasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2004.

Iqbal, Muhammad.*Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2014.

Jailani, Imam Amrusi, et al. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press, 2011.

Maududi (al), Abu A'la.*Sistem Politik Islam*, cet. II. Bandung: Mizan, 1993.

----------.*The Islamic Law And Constitution*, terj. Asep Hikmat. Bandung: Mizan, 1990.

Mawardi (al), Imam. *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam*. Jakarta: Gema Insani, 2000.

Nadzir, Mohammad. *Metode Penelitian*.Jakarta: Bumi Aksara, 2007.

Prodjodikiro, Wirjono. *Asas-asas Ilmu Negara dan politik*. Bandung: PT Eresco,1971.

Pulungan, J. Suyuthi. *Fikih Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*.Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.

Ridwan. *Fiqih Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*. Yogyakarta: FH UII Press,2007.

Suhardi, Gunarto. *Revitalisasi BUMN*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2007.

Doksetjen, Biro APBN, DPR. "Penyertaan Modal Negara pada BUMN", dalam http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/biro-apbn-apbn-Penyertaan-Modal-Negara-pada-BUMN-1441158796.pdf, diakses pada 15 Januari 2018

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO).

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id