# *GOOD GOVERNANCE* DALAM UNDANG-UNDANG NO. 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME PERSPEKTIF *MAQĀṢID AL-SHARĪ'AH* JASIR AUDA

**DISERTASI**

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat**
**Memperoleh Gelar Doktor dalam Program Studi Studi Islam**

**Oleh:**
**Muhammad Solikhudin**
**F03416059**

**PASCASARJANA**
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL**
**SURABAYA**
**2020**

## PERNYATAAN KEASLIAN KARYA

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Muhammad Solikhudin, M. H.I

NIM : F03416059

Program : Doktor Studi Islam (S-3)

Institusi : Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa DISERTASI ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 17 Pebruari 2020

Saya yang menyatakan,

METERAI TEMPEL
A464BAHF242246663
6000
ENAM RIBU RUPIAH

**Muhammad Solikhudin**

## PERSETUJUAN PROMOTOR

Disertasi Muhammad Solikhudin ini telah disetujui Pada Tanggal 13 Juli 2018

Oleh

Promotor,

Prof. Dr. H. Sahid HM, M. Ag, M.H
NIP. 19680309191996031002

Promotor,

Dr. K.H. Ahmad Imam Mawardi, MA
NIP. 197008201994031001

**PERSETUJUAN TIM PENGUJI**

**UJIAN TERBUKA DISERTASI**

Disertasi ini telah diuji pada tanggal 27 Januari 2020

**Tim Penguji:**

| | | |
|---|---|---|
| 1. Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag, | Ketua Penguji | ..... |
| 2. Dr. H. Hammis Syafaq, M. Fil.I | Sekretaris/Penguji | ..... |
| 3. Prof. Dr. H. Sahid HM, M.Ag, MH | Promotor/Penguji | ..... |
| 4. Dr. H. Ahmad Imam Mawardi, MA | Promotor/Penguji | ..... |
| 5. Prof. Dr. H. Mohamad Nur Yasin, SH, M.Ag | Penguji Utama | ..... |
| 6. Prof. Dr. H. A. Yasid, MA, LLM | Penguji | ..... |
| 7. Dr. H. Abd Salam Nawawi, M.Ag | Penguji | ..... |

Surabaya, 02 Maret 2020
Direktur

KEMENTERIAN AGAMA PASCA SARJANA UIN SUNAN AMPEL SURABAYA

Prof. Dr. H. Aswadi, M.Ag.
NIP. 196004121994031001

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 SOLIKHUDIN
NIM : F03416059
Fakultas/Jurusan : STUDI ISLAM.
E-mail address : Solikhudin muhammad 55@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :
☐ Sekripsi ☐ Tesis ☑ Desertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :
GOOD GOVERNANCE Dalam UU. No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN Perspektif Maqashid Al-Syariah Jasa Auda.

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, 03 Agustus 2020

Penulis

Muhammad Solikhudin
*nama terang dan tanda tangan*

## ABSTRAK

*Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN Perspektif *Maqāṣid al-Sharī'ah* Jāsir Auda

Kata kunci: *Good Governance*, *Maqāṣid al-Sharī'ah,* Undang-Undang No. 28 Tahun 1999

Penelitian ini menganalisis wacana tata pemerintahan yang baik sebagaimana dikuatkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 perspektif *Manhaj Maqāṣidī*. Diskursus tentang *good governance* selalu menarik dilakukan. Kajian ini menemukan signifikansinya, jika diletakkan dalam bingkai pemerintahan, karena dari sini timbul beragam permasalahan yang harus dicarikan solusinya. Dua pertanyaan yang diajukan dalam disertasi ini, yaitu: Bagaimana penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 perspektif *Good Governance*? Bagaimana Tinjauan *Maqāṣid al-Shari'ah* terhadap *Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 di Indonesia?

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang mengungkapkan suatu fenomena tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan yang benar, dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan data dan analisisnya yang relevan. Data penelitian yang terdapat di dalam Undang-Undang, ketetapan MPR, dan data tentang teori *Maqāṣid al-Sharī'ah* dalam hukum Islam.

Temuan penelitian ini adalah: ***Pertama***,Penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 berawal dari masalah sosial dan politik. Undang-Undang ini diawali dengan keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pada awalnya keberadaan AAUPB di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini dimuat dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999. Hal ini menandai pergeseran model kepemerintahan otoriter ke partisipatif, ***Kedua***, Konsep *good governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme ditinjau dari *Maqāṣid al-Sharī'ah* Jāsir Auda dapat ditemukan penjelasan, sebagai berikut: (1) *purposefulness* sesuai dengan akuntabilitas, pelayanan yang baik (profesionalisme), (2) *wholeness* bermakna mengaitkan satu nas dengan naṣ-naṣ lain yang selaras, (3) *interrelated hierarchy* bermakna *Maqāṣid* lama yang bersifat individu diperluas ke ranah publik seperti kesejahteraan masyarakat, pengelolahan harta negara, peningkatan mutu pendidikan dan kesehatan, (4) *cognitive nature*, bermakna, *good governance* sesuai dengan fikih *siyāsah*, (5) *openness*, bermakna *good governance* dihubungkan dengan filsafat hukum Islam, (6) *multidimensionality*, bermakna ketika ada aksioma-aksioma yang bertentangan tentang *good governance*, maka hal ini dicari titik temunya, didialogkan sehingga menemukan solusi yang tepat dan muncul kemaslahatan yang hakiki.




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

## ABSTRACT

Good governance in Law No. 28/1999 on clean state administration and free from corruption, collusion and nepotism from the perspective of *Maqāṣid al-Sharī'ah* Jāsir Auda

Keywords: *Good Governance*, *Maqāṣid al-Sharī'ah*, and UU No. 28/1999

This research analyses the discourse of good governance as sanctioned in the Law No. 28/1999 on clean state organizer from the perspective of *Manhaj Maqāṣidī*. The discourse on good governance in Indonesian context is always intriguing because not so long ago Indonesia ruled by an authoritarian regime in which corruption was rule of the game. There are two major questions posed in this dissertation; how to the determination of law No. 28/1999 good governance perspective? How to review of *Manhaj Maqāṣidī* on Good governance in Law No. 28/1999 in Indonesia?

This research is a qualitative. It uncover a certain phenomenon by describing true fact using relevant data collection technique and analysis. Main data of this research is good governance principles and concepts as implemented in Indonesia through several regulatory framework, mainly Law No.28/199 on Clean Governance and its corresponding legal regiments

The result of this research are as follow: ***First***, the enactment of this law starts from social and political problems. The emergence of Law No.28/1999 is preceded by the existence of AAUPB. Initially, the existence of AAUPB in Indonesia was not yet legally recognized, so it did not have formal legal force. Together with time political change of indonesia, these principles are contained in Law No.28/1999 about administration of the clean and free government from Corruption, Collusion and Nepotism. This shows a shift in the authoritarian model to participatory governance. ***Second***, the concept of good governance in Law No. 28/1999 concerning the administration of a state that clean and free of corruption, collusion and nepotism in terms of Maqāṣid al-Sharī'ah Jāsir Auda can be found as follows: (1) purposefulness in accordance with accountability, good service (professionalism), (2) wholeness means to associate one text with other naas that are in harmony, (3) interrelated hierarchy means the old Maqāṣid which individual in nature is extended to the public sphere such as community welfare, management of state assets, improving the quality of education and health, (4) cognitive nature means, good governance in accordance with fiqh siyāsah, (5) openness means good governance related to Islamic legal philosophy, (6) multidimensionality means when there are conflicting axioms about good governance, then this is sought for its meeting point, dialogue until it finds the right solution and emergence of essential benefits.




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

## تلخيص البحث

الحكم الجيد في القانون رقم ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعة و تسعين حول ادارة البلد النظيف وحر من ممارسة الفساد والتواطؤة والمحسوبية فى نظر مقاصد الشريعة

الكلمات المفتاحية: الحكم الجيد ومقاصد الشريعةو القانون رقم ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعة و تسعين

هذه الدراسة تحليلة عن خطاب الحكم الجيد فى نظر منهج مقاصدي كما فى القانون. الخطاب حول الحكم الجيد ممتع ليفعل دائما. وجدت هذه الدراسة أهميتها, إذا وضع في إطار الحكمية, لأن موجودا من هنا تنشأ مشاكل مختلفة يجب حلها. سؤالان كبيران طرحا في هذه الرسالة ، وهما: كيف تحديد القانون رقم ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعة و تسعين في وجهة نظر الحكم الجيد التفكير القانوني؟ كيف نظرية منهج مقاصدي لأساسيات حكم جيد في قانون رقم ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعين في اندونيسيا؟

هذه المبحثة هي المبحثة الكوالتاتفة, هي كشفت ظاهرة معينة بتصوير واقع صحيح, التي شكلت بالكلمات علي اساس تقنية جمع البينات و تحليلها متصلة, في هذه الحالة, بينات المبحثة الواردة في قنون, ومرسوم مجلس الاستشارية الشعبية MPR, والبيانات عن مقاهد الشريعة في الشريعة الإسلامية.

نتائج هذه المبحثة هي: ***أولا*** , تقرير هذا القانون رقم ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعة تسعين بمشاكل اجتماعية و سياسية. سبق هذا القانون بوجود أساسيات عام الحكم الجيد AAUPB حقيقة. في البداية لم يكن وجود AAUPB معروفًا قانونيًا رسميًا في إندونيسيا ، لذلك ما عندها القوة القانونية الرسمية. مع مرور الوقت وتغيير السياسي في إندونيسيا حملت هذه الأساسيات فى القانون رقم. ثمانية و عشرين فى سنة الف و تسعمائة و تسعة و تسعين.هذا يدل علي تحول في النموذج الاستبدادي الى الحكم التشاركي ***ثانيا*** , مفهوم الحكم الرشيد في القانون رقم في 28 من عام 1999 عن إدارة دولة نظيفة وخالية من الفساد والتواطؤ والمحسوبية فيما يتعلق بمقاصد الشريعة جاسر عوده ، ثبتت النتيجة على النحو التالي: (1) الهدف وفق للمساءلة ، والخدمة الجيدة (الاحتراف) ،(2) تعني الشمولية ربطت أحد النص بالنصوص الأخرى المتناغمة ،(3) التسلسل الهرمي المترابط يعني أن المقاصد القديم الذي هو فرد بطبيعته يمتد إلى المجال العام مثل رفاهية المجتمع ، وإدارة أصول الدولة ، وتحسين نوعية التعليم والصحة ،(4) الطبيعة المعرفية ، ذات معنى ، الحكم الرشيد وفق لفقه السياسة ،(5) الانفتاح ، بمعنى أن الحكم الرشيد يرتبط بفلسفة الشريعة الإسلامية ،(6) تعدد الأبعاد مرتبط بالحكم الرشيد ، فعندما تكون هناك بديهيات متضاربة حول الحكم الرشيد ، فإن هذا مطلوب للحصول على نقطة الالتقاء والحوار حتى يجد الحل المناسب وتظهر المصلحة الحقيقية.



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 LUAR** ..... **i**

**SAMPUL DALAM** ..... **ii**

**PERNYATAAN KEASLIAN** ..... **iii**

**PERSETUJUAN PROMOTOR** ..... **iv**

**PENGESAHAN TIM PENGUJI** ..... **v**

**PEDOMAN TRANSLITERASI** ..... **vi**

**ABSTRAKSI** ..... **vii**

**KATAPENGANTAR** ..... **x**

**DAFTAR ISI** ..... **xii**

**BAB I : PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah ..... 1

B. Identifikasi dan Batasan Masalah ..... 16

C. Rumusan Masalah ..... 19

D. Tujuan Penelitian ..... 19

E. Kegunaan Penelitian ..... 20

F. Kerangka Teoritik ..... 21

G. Penelitian Terdahulu ..... 33

H. Metode Penelitian ..... 39

I. Pendekatan Penelitian ..... 44

J. Sistematika Penelitian ..... 47

**BAB II : *GOOD GOVERNANCE***

A. Definisi *Good Governance* ..... 49

B. Sejarah Kemunculan *Good Governance* ..... 62

C. Asas-Asas *Good Governance* ..... 68

D. *Good Governance* dalam Hukum Islam ..... 88

E. *Good Governance* dalam *Maqāṣid al-Sharī'ah* ..... 99



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: PENYELENGGARAAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM UU NO. 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KKN**

A. Politik Hukum dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999..... 117

B. Aspek Filosofis, sosiologis dan yuridis pada Undang-Undang No. 28 Tahun 1999..... 132

C. Relevansi Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 ..... 135

**BAB IV: UNDANG-UNDANG NO. 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KKN SEBAGAI ACUAN DALAM MEMBANGUN *GOOD GOVERNANCE* PERSPEKTIF *MAQASID SHARI'AH***

A. Penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Perspektif *Good Governance* ..... 149

B. Tinjauan *Maqasid Shari'ah* terhadap konsep *Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 ..... 163

**BAB V : PENUTUP**

A. Kesimpulan ..... 228

B. Implikasi Teoretik ..... 229

C. Keterbatasan Studi ..... 239

D. Rekomendasi ..... 240

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

**RIWAYAT HIDUP**



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

Diskursus *good governance* selalu menarik dilaksanakan. Hal ini dapat dilaksanakan oleh masyarakat dalam semua tingkatan, baik itu ahli politik, hukum, ekonomi, mengelola pemerintahan, tata negara, maupun hukum Islam. *Good governance* secara umum, dapat dimaknai sebagai tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik (*good and clean governance*). Pembahasan ini menemukan pentingnya, jika diletakkan dalam bingkai pemerintahan, karena timbul banyak permasalahan yang harus dicarikan jalan keluarnya.

Berakhirnya rezim orde baru[1] membawa "angin segar" yang mengarah pada kebaruan. Reformasi merupakan harapan dan pijakan awal untuk mengaplikasikan kembali *good governance*, yakni pemerintahan yang bersih, transparan, dan bertanggungjawab masih banyak mengalami rintangan. Perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme masih sering terjadi. Meskipun begitu, upaya mewujudkan masyarakat madani (*civil society*)[2] dan

---

[1] Lebih dari 50 tahun sesudah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, perwujudan kenegaraan demokratis tetap merupakan agenda yang masih di depan kita. Keberhasilan pemerintah Orde Baru dalam bidang pembangunan ekonomi, perwujudan adminitrasi kenegaraan dan politik luar negeri tidak dibarengi keberhasilan dalam pembangunan kehidupan demokratis. Ciri khas suasana politik dalam pemerintahan Orde Baru adalah pendekatan *top down*. Lihat Franz Magnis Suseno, *Kedaulatan Rakyat, Bukan Kedaulatan Tuan,* Kata Pengantar dalam Muhammad AS Hikam, *Demokrasi dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1999 ), xii.

[2] Sebagai sebuah konsep, *Civil Society* berasal dari proses sejarah masyarakat Barat. Akar perkembangannya dapat dirunut mulai Cicero dan bahkan, menurut Manfred Riedel, lebih ke belakang sampai Aristoteles. Yang jelas, Cicerolah yang memulai menggunakan istilah *societes civilis* dalam filsafat politiknya. Dalam tradisi Eropa sampai abad ke-18, pengertian *civil society* dianggap sama dengan pengertian negara (*the state*), yakni suatu kelompok/kekuatan yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain. Jadi istilah-istilah seperti *koinonia politike,*



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

mengaplikasikan (tata kelola) pemerintahan yang baik (*good governance*) harus tetap digerakkan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI 1945), Indonesia merupakan negara hukum. Hal ini terbukti dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas dinyatakan, "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka*." Selain itu, konsep negara hukum Indonesia juga dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen: "*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*."[3]

Berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, yang dikehendaki oleh rakyat adalah terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak dapat lepas dari seperangkat aturan yang menjadi dasar kebijakan pemerintah dalam melaksanakan tugasnya. Hal itu juga telah telah dirumuskan dalam ketetapan MPR nomor: VII tahun 2001, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, untuk selanjutnya disingkat dengan KKN, dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN sebagai landasan untuk menciptakan

---

*societas civilis, societe civile, buergerliche gesellschaft, civil society*, dan *societa civile* dipakai secara bergantian dengan *polis, civitas, etat, staat, state*, dan *stato*. Ketika JJ Rousseau menggunakan istilah *societes civile*, ia memahaminya sebagai negara, di mana salah satu fungsinya adalah menjamin hak milik, kehidupan, dan kebebasan para anggotanya. Lihat Muhammad AS Hikam, *Demokrasi Dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1999 ), 1.

[3] Titik Triwulan Tutik & Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2011), 269. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015), 98. Lihat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 1.

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

pemerintahan yang baik, sehingga diharapkan mampu menjadikan masyarakat Indonesia sebagai bangsa yang makmur dan sejahtera.

Bangsa Indonesia ingin menjadikan *good and clean governance* ke dalam aturan hukum baru dimulai setelah terjadi krisis pada tahun 1997, yang diikuti dengan kejatuhan rezim otoriter Orde Baru pada bulan Mei 1998. Usaha ini dapat dilihat dengan adanya Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Kemudian diikuti dengan pemberlakuan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN dan diikuti empat Peraturan Pemerintah, untuk selanjutnya disingkat dengan PP. Sebagai pelaksana UU No. 28 yaitu PP No. 65/1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara, PP No. 66/1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa, PP No. 67/1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa, dan PP No. 68/1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Peyelenggaraan Negara.

Namun, usaha untuk menciptakan penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme masih menemui kendala. Ada beberapa kasus penyimpangan kekuasaan yang menyalahi aturan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 adalah sebagai berikut: Pada Pemilukada 2013 (2/10/2013), KPK menangkap ketua MK Akil Mochtar karena menerima suap pemilukada Kabupaten Gunung Mas Kalimantan Tengah yang dilakukan calon Bupati Hambit Bintih. Ia merupakan tersangka

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

korupsi yang jelas diketahui melakukan suap kemudian dimenangkan dan dilantik menjadi pemimpin. Selain itu, pada tanggal 20 Desember 2013 KPK juga menetapkan dan menahan Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah sebagai tersangka dalam kasus suap pemilukada Kabupaten Lebak Banten tahun 2013.[4]

Hal itu menunjukan, tradisi politik kekuasaan yang kotor masih melekat pada masyarakat Indonesia terutama pada bentuk praktik korupsi. Momentum Pemilu[5] pun bagian dari bentuk praktik penyimpangan itu, di mana pemilu pada saat ini tidak hanya sebagai peralihan kekuasaan secara konstitusional tetapi juga sebagai bentuk nyata di permukaan terkait praktik penyimpangan.

Contoh lain yang terjadi di Indonesia, misalnya, pada Jumat 1 April 2016, Ketua Komisi D DPRD DKI Jakarta, penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memeriksa Mohamad Sanusi, Selanjutnya, ia ditetapkan sebagai tersangka dan ditahan selama 20 hari.[6] KPK menangkap Mohamad Sanusi dalam operasi tangkap tangan pada Kamis (31/3/2016) malam. Pada penangkapan tersebut, KPK mengamankan uang tunai sebesar Rp 1,1 miliar. Ketua KPK Agus Rahardjo menyatakan, uang yang diamankan tersebut diberikan oleh Presiden Direktur PT Agung Podomoro Land, Ariesman

---

[4]Moh. Khairi, "Harapan Pemilu Kita",http://politik.kompasiana.com/2014/03/22/harapan-pemilu-kita-641518.html diakses pada tanggal 10 November 2014.

[5]Hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis, maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu. Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi. Lihat Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 329.

[6] Diinfokan oleh Pelaksana Harian Kepala Biro Humas KPK Yuyuk Andriati di Gedung KPK, Jakarta, pada hari Jumat.

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

Widjaja. Uang suap ini berkaitan dengan pembahasan Raperda tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil Provinsi DKI Jakarta 2015-2035 dan Raperda tentang Rencana Kawasan Tata Ruang Kawasan Strategis Pantai Jakarta Utara.[7]

Pada penghujung 2016 juga terjadi permasalahan yang sama, yakni penyalahgunaan kekuasaan, dalam hal ini KPK berhasil melakukan Operasi Tanggap Tangan (OTT) terhadap Eko Susilo Hadi, deputi informasi hukum dan kerja sama Badan Keamanan Laut (Bakamla). Total *fee* yang diminta jaksa senior Kejagung yang bertugas di Bakamla cukup fantastis, yakni Rp 15 miliar atau 7,5 persen dari nilai proyek pengadaan alat monitoring satelit sebesar Rp 200 miliar. Kasus ini memperpanjang daftar kasus korupsi yang dilakukan aparat penegak hukum dan kemudian diungkap oleh KPK. Eko Susilo Hadi mengambil uang proyek yang merupakan anggaran prioritas yang sangat penting untuk pengamanan laut tersebut. Hal itu juga menjadi keprihatinan.[8]

Kasus yang menimpa Eko Susilo Hadi, aparat penegak hukum, bukanlah yang pertama. Sebelumnya, KPK juga menangkap Devianti Rochaeni, Jaksa di Kejati Jawa Barat. Ia terbukti menerima suap penanganan korupsi dana BPJS di Kabupaten Subang Saat ini ia berstatus sebagai terpidana. Demikian juga Fahri Nurmalo, Jaksa di Kejati Jawa Barat yang seperti Devianti Rochaeni tentang dana BPJS. Kasus Fahrizal, Jaksa di Kejati

[7] Abba Gabrillin, "Mohamad Sanusi Resmi Ditahan KPK", *Kompas* (April 2016), 01:04 WIB
[8] Diinfokan oleh Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Agus Rahardjo saat konferensi pers di gedung KPK. Lihat Imam Husein, "E Minta *Fee* Proyek Rp 15 Miliar", *Jawa Pos* (Desember 2016), 1-15.

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

Sumatera Barat yang diduga menerima suap penanganan korupsi impor gula di PN Padang. Kasus Ahmad Fauzi, Jaksa di Kejati Jawa Timur yang diduga menerima suap penanganan korupsi penyelewengan pemberian hak atas tanah di BPN Sumenep.[9]

Pada Januari 2017, KPK kembali melakukan Operasi Tanggap Tangan (OTT), kepada hakim MK Patrialis Akbar. Ia ditetapkan sebagai tersangka setelah diperiksa pascapenangkapan pada Rabu (25/1/2017). Ia terjerat kasus dugaan suap dalam uji materi UU Nomor 41 tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan di MK. Patrialis Akbar diduga menjanjikan permohonan uji materi dapat dikabulkan. Setelah pemeriksaan 1 X 24 jam, Patrialis Akbar ditetapkan sebagai tersangka sebagai penerima uang dalam kasus ini.[10]

Beberapa contoh kasus penyalahgunaan kekuasaan di atas, menunjukkan, bahwa pejabat publik mempraktikkan politik kekuasaan saja.[11] Berkaitan dengan makna politik selain kekuasaan, adalah sebagai berikut:[12]

---

[9] Rizky Janu, "Jaksa dalam Pusaran Kasus Suap", *Jawa Pos* (Desember 2016), 1.

[10] Abba Gabrillin, "Hakim MK PA Jadi Tersangka di KPK", *Kompas* (Januari 2017), 01:04 WIB

[11]Politik kekuasaan yang lazim disebut politik tingkat rendah (*low politics*/سياسة سافلة) adalah porsi partai politik dan warga negara, termasuk warga NU secara perseorangan. Sedangkan NU sebagai lembaga, harus steril dari politik semacam itu. Kepedulian NU terhadap politik diwujudkan dalam peran politik tingkat tinggi (*high politics*/سياسة عالية), yakni politik kebangsaan, kerakyatan dan etika berpolitik. Lihat Sahal Mahfudh, "Politik NU Sebagai Siyasah 'Aliyah Syamilah", http://www.nu.or.id/post/read/46891/politik-nu-sebagai-siyasah-039aliyah-samiyah. Diakses pada tanggal 8 Januari 2018. Lihat Munawir Aziz, *Fiqh Siyasah dalam Konfigurasi Fiqh Sosial: Belajar Etika Politik Dari Kiai Sahal Mahfudh*, dalam buku *Metodologi Fiqh Sosial dari Qouli Menuju Manhaji*, (Pati Jawa Tengah: STAIMAFA Press dan Fiqh Sosial Institut, 2015), 241. Sedangkan *high politics* versi Amin Rais adalah mencakup lima kesatuan prinsip, yakni, kesatuan penciptaan, kesatuan kemanusiaan, kesatuan tujuan, kesatuan ketuhanan, dan kesatuan alam semesta, jiwa raga, imanen-transenden. Ciri *high politics* ada tiga, yakni, politik sebagai amanah dan konsep keagamaan, kesadaran akan tanggung jawab, dan keterkaitan politik dengan prinsip *ukhuwah* yang melampaui batas etnik,ras, agama, dan status sosial, budaya ekonomi. Singkat kata *high politics* adalah politik luhur yang berdimensi moral etis, politik amar makruf nahi munkar. Lihat Ahmad

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*, politik kebangsaan dan kenegaraan, dalam hal ini yang dikedepankan ialah loyalitas kepada NKRI dan kredo Pancasila[13] sebagai ideologi kenegaraan. Mengedepankan loyalitas kepada NKRI dan kredo Pancasila adalah hal yang penting. Jika hal tersebut tidak terwujud, niscaya bangsa ini dapat dipastikan akan terpecah belah. Namun, perpecahan merupakan hal yang harus dihindari, demi terwujudnya integritas negara kita dan perdamaian antar manusia.

*Kedua*, politik kerakyatan yang di dalamnya terdapat substansi untuk selalu melindungi, membentengi ketidakadilan atau diskriminatif, upaya penyejahteraan rakyat, dan menerima aspirasi rakyat tanpa membedakan suku, agama dan ras, politik ini harus diwujudkan. Jika politik ini tak

---

Bahar, *Biografi Cendekiawan Politik Amin Rais: Gagasan dan Pemikiran Menggapai Masa Depan Indonesia Baru* (Yogyakarta: Pena Cendekia, 1998), 32.

[12] Politik, secara etimologis berasal dari perkataan bahasa Yunani-purba yaitu polis. Polis adalah kota yang dianggap negara yang terdapat dalam kebudayaan Yunani-purba, pada waktu itu kota dianggap identik dengan negara, sehingga dengan demikian polis, *stadstaat atau the greek citystate* ialah tempat-tempat tinggal bersama dari orang-orang biasa selaku para warganya (*citizent*) dengan pemerintah yang biasanya terletak di atas sebuah bukit dan dikelilingi benteng tembok untuk menjaga keamanan mereka terhadap serangan musuh yang datang dari luar. Dari istilah polis ini diturunkan dan dihasilkan kata-kata seperti: *politeia* (segala hal ihwal yang menyangkut polis atau negara), *polites* (warga kota atau warga negara), *politikos* (ahli negara), *politieke techne* (kemahiran politik), *politieke episteme* (ilmu politik) dan kemudian istilah polis itu diambil oleh orang Romawi yang menghasilkan perkataan "ars politica" (pengetahuan tentang negara atau kemahiran tentang masalah-masalah kenegaraan). Lihat Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 9.

[13] Dengan mengamati lima sila dari Pancasila atau pokok-pokok pikiran dalam UUD 1945, hakekat atau substansi pancasila dengan kelima silanya yang terdapat pada ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan dan keadilan merupakan prinsip dasar yang menjadi cita-cita dan harapan yang dituju oleh bangsa Indonesia untuk diwujudkan menjadi kenyataan dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip tersebut telah mengandung tiga masalah pokok dalam kehidupan manusia Indonesia, yaitu bagaimana seharusnya manusia itu berhubungan dengan Tuhan, dirinya sendiri dan lingkungannya. Nilai-nilai Pancasila itu timbul dari bangsa Indonesia, sebagai hasil pemikiran filsafat bangsa Indonesia. Nilai-nilai Pancasila itu diyakini sebagai filsafat (pandangan hidup) bangsa Indonesia yang baik, benar, adil dan bijaksana dalam memedomani kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Lihat Sjechul Hadi Pernomo, "Relevansi Filsafat Hukum Nasional dan Filsafat Hukum Islam: Suatu Tinjauan Komparatif", *Akademika*, Vol.14 ,No.2, (Maret, 2004), 123-124.

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

terwujud, maka sudah dapat dipastikan nuansa egaliter yang mengedepankan kesamaan antara sesama manusia menjadi hilang.

*Ketiga*, Etika Berpolitik, yakni selalu mengedepankan moralitas atau keadaban dalam berpolitik.[14] Hal tersebut dapat terlihat dalam panggung politik saat ini. Masih banyak politisi yang sering kali melakukan apologetik, sehingga berimplikasi kepada hilangnya moralitas bangsa. Hal ini tidak berbanding lurus dengan jargon pesan adab dalam agama, yakni *rahmatan li al-'ālamīn* dalam Islam,[15] cinta kasih dalam Kristen, anti kekerasan dalam Hindu, kesederhanan dalam Budha, dan lain-lain. Hal itu bukanlah representasi jargon teologis yang tidak dinamis, yang kemudian dialihbahasakan ke dalam hukum positif. Namun, aplikasi nilai-nilai agama yang diwujudkan dari pesan adab substansial itulah yang menjadi acuan.

*Keempat*, politik kekuasan, yakni politik sebatas alat untuk menggapai kekuasan semata dan upaya untuk menyejahterakan rakyat

---

[14] Francis Fukuyama (1999) menyebutkan bahwa setiap perubahan akan merangsang terjadinya guncangan (*disruption*). Guncangan karena adanya distingsi (drajat perbedaan reaksi seseorang terhadap berbagai stimulus atau peristiwa yang berbeda) antara nilai baru dengan nilai lama dalam sebuah masyarakat. Karena ketidak siapan mereka akan guncangan politik, akhirnya mereka melakukan pengebirian dan pengesampingan etika dalam jagad perpolitkan. Pada kenyataannya, etika politk merupakan kristalisasi dari nalar (logika) politik warga bangsa itu sendiri. Ia merupakan muara sintesis dari logika-logika yang berkembang pada ranah publik demi terbangunnya kohesi sosial. Pelanggaran terhadap etika politik dengan sendirinya menandakan matinya nalar kebangsaan dan dapat mengancam integrasi sosial. Lihat A. Bakir Ihsan, *Etika dan Logika Berpolitik* (Bandung: Rosdakarya, 1999), 20-21. Lihat Muḥammad Khalīl Bishrī, *al-Dur al-Rembangī fī al-Fiqh al-Siyāsī* (Rembang: PPP Jawa Tengah, tt), 42.

[15]Islam sebagai agama samawi yang komponen dasarnya akidah dan *sharī'ah*, punya kolerasi erat dengan politk dalam arti yang luas. Sebagai sumber motivasi masyarakat, Islam berperan penting menmbuhkan sikap dan perilaku sosial politik. Implementasinya kemudian diatur dalam *sharī'ah*, sebagai katalog lengkap dari perintah dan larangan Allah, pembimbing manusia, dan pengatur lalu lintas aspek-aspek kehidupan manusia yang kompleks. Islam dan politik mempunyai titik singgung erat, bila keduanya dipahami sebagai sarana menata kebutuhan hidup manusia secara menyeluruh. Islam tidak hanya dijadikan kedok untuk mencapai kepercayaan dan pengaruh dari masyarakat semata. Politik juga tidk hanya dipahami sekadar sebagai sarana menduduki posisi otoritas formal dalam struktural kekuasaan. Lihat MA. Sahal Mahfudh, *Nuansa Fiqh sosial* (Yogyakarta: Lkis, 2011), 213.

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

hanyalah pemanis tanpa makna. Untuk macam yang terakhir ini ternyata sering kali membuat masyarakat tidak suka, karena unsur kesejahteraan bagi seluruh rakyat terabaikan. Dalam tinjauan negara kesejahteraan (*welfare state*) tentunya hal ini harus dihindari.

Usaha mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) adalah keinginan baik yang selalu menjadi agenda politik pada setiap periodesasi kepemimpinan di negeri ini. Tetapi, Indonesia merupakan salah satu negara yang terbilang sulit mewujudkan cita-cita itu. Pada tahun 1950-an, Bung Hatta menyatakan, korupsi telah menjadi budaya bangsa. Sekalipun saat itu deklarasi perlawanan terhadap para koruptor telah dikumandangkan, dan tim khusus pemberantas korupsi telah dibentuk. Namun, pada masa-masa setelahnya, perbuatan korupsi semakin tidak terkendali.[16]

Jika dikaitkan dengan konsep Ibnu Taimiyah tentang *siyasah shar'iyah*[17], yang menjelaskan tata cara menjadi pemimpin (termasuk juga pejabat publik) dan rakyat, maka Ia menyatakan ada beberapa ayat suci yang membicarakan tentang tata cara menjadi pemimpin kepemerintahan dan rakyat di antaranya adalah surat an-Nisa' ayat 58 dan ayat 59, ia menjelaskan, bahwa salah syarat untuk menjadi pemimpian agar bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme adalah berkarakter *amānah*.

Ayat 58 surat an-Nisā menjelaskan, bahwa wajib bagi mereka untuk menjalankan *amānah* pada yang berhak dan apabila mereka menetapkan hukum, agar berlaku adil. Sedangkan ayat yang kedua (an-Nisā' ayat 59)

[16] Subhan Setowara dan Soimin, *Agama dan Politik Moral* (Malang: Intrans Publishing, 2013), 88.
[17] Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iyah fī Islāḥ al-Ra'yi wa al-Ra'yah* (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt), 5.

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

membahas tata cara sebagai rakyat. Mereka diperintah untuk taat kepada pemimpin, kecuali apabila pemimpin itu memerintah untuk maksiat kepada Allah. Jika pemimpin memerintah untuk maksiat pada Allah, maka tidak ada taat pada makhluk dalam bermaksiat pada Sang Khalik. Jika terjadi perselisihan kembalilah pada Kitab Allah dan Sunnah Rasulullah.[18]

Peneliti mengapresiasi pandangan ulama tersebut, mengingat pemimpin kepemerintahan adalah wakil rakyat yang diberi kepercayaan, oleh karena itu kepercayaan itu dilarang untuk disia-siakan. *Amānah* dalam bahasa ilmiah atau akademisi adalah akuntabel. Konsep akuntabel merupakan salah satu karakter yang melekat pada diri Nabi Muhammad, maupun Nabi-nabi yang lain. Hal ini dapat diartikan dengan dapat dipercaya atau mampu bertanggung jawab atas jabatan yang dipegang.

Berkaitan dengan pemaknaan tersebut, peneliti ingin mengurai makna *amānah*/akuntabel yang hanya diartikan dapat dipercaya. Setidaknya adalah empat pemaknaan yang dapat diungkapkan di sini. *Pertama*, dapat dipercaya. *Kedua*, keahlian dalam mengelola tata pemerintahan yang dapat dibahasakan dengan memiliki skiil atau meritrokasi. *Ketiga*, mampu menegakkan hukum (*law inforcement*). *Keempat*, upaya memelihara tiga prinsip yang telah saya sebutkan di atas.

Imām Abū Ḥasan al-Māwardī menyatakan kriteria menjadi Imam (pemimpin), yakni: adil dengan syarat-syarat yang universal[19], ilmu yang

[18] Ibid,.
[19] Abū Ya'la menyatakan, bahwa pemimpin memiliki kriteria, memiliki sifat sebagaimana sifatnya Qadhi/Hakim, yakni merdeka, baligh, berakal, memiliki wawasan, dan adil. Lihat Abū Ya'la

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

membuatnya dapat mencurahkan tenaga dan pikiran dalam pengambilan hukum (ijtihad) terhadap kasus-kasus dan hukum-hukum, sehat inderawi yang dengannya ia mampu menangani langsung problem yang ia ketahui, sehat organ tubuh dari menghalanginya bertindak dengan sempurna dan cepat, wawasan yang membuatnya mampu melindungi wilayah negara, dan melawan musuh[20], nasab dari keturunan Quraish.[21] Untuk point yang terakhir ini dapat jadi tidak relevan jika diterapkan di Indonesia. Bawahan pemimpin (pejabat publik) juga memiliki kriteria yang hampir sama dengan pemimpin dan mereka juga diperintah taat kepada pemimpin selama tidak dalam melakukan maksiat.

Pemimpin atau pejabat publik juga dalam Islam harus "*amānah*". Kata *amānah* menunjuk pada kualitas ilmu, keterampilan, dan etis. Artinya, seseorang yang amanah adalah seorang yang profesional yang mampu menjalankan tugasnya dengan efektif dan efisien serta mempunyai komitmen untuk tidak menyelewengkan jabatannya untuk kepentingan yang merugikan publik. Alquran (QS. Al-Qaṣaṣ ayat 26) menyebut syarat minimal pejabat publik adalah seseorang yang memiliki dua kriteria: *al-Qawiyy* (kuat/memiliki otoritas/kemampuan, baik keterampilan, intelektual, maupun emosional seperti

---

Muḥammad bin al-Ḥusain al-Fara', *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Maktabah Aḥmad bin Sa'id al-Nabhan, 1994), 20.

[20] Memiliki keutamaan dalam keilmuwan dan keagamaan. Lihat Lihat Abū Ya'la Muhammad bin al-Ḥusain al-Fara', *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Maktabah Ahmad bin Sa'id al-Nabhan, 1994), 20.

[21] Imām Abū Ḥasan al-Māwardī, *Al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dār al-Fikr, 1990), 6.

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

kuat menghadapi resiko), dan *al-amīn* (terpercaya/kemampuan etis dan juga manajerial).[22]

Penelitian ini ingin mengkaji tentang aturan yang telah dirumuskan dalam ketetapan MPR nomor: VII tahun 2001, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, untuk selanjutnya disingkat dengan KKN, dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN sebagai landasan untuk menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) perspektif *Maqāṣid al-sharī'ah*.

*Maqāṣid al-sharī'ah* merupakan kumpulan dari dua kata, "*maqāṣid* dan "*al-sharī'ah*". Kata yang pertama berarti tujuan[23], sedangkan yang kedua bermakna "aturan-aturan agama yang dibuat oleh Allah Swt. untuk umat manusia. M.B. Hooker mengartikan *sharī'ah* sebagai tempat/sumber air, tempat/sumber kehidupan, dan menunaikan kewajiban kepada Tuhan.[24] Sedangkan secara terminologi ialah seperangkat aturan Allah yang mengatur relasi manusia dengan Allah, relasi manusia dengan manusia yang lain dalam kehidupan sosial, hubungan manusia dengan benda dan alam lingkungan hidupnya.[25] Jasir Auda memaknai *sharī'ah* adalah wahyu yang diterima oleh

---

[22] Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik* (Jakarta: Kencana, 2013), 290. Lihat juga Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iyah fī Islāḥ al-Ra'yi wa al-Ra'yah* (Beirut: Dār Ilm al-Fawāid, tt), 17.

[23] Ahmad Warson Munawwir, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap* (Yogyakarta: Pustaka Progressif, 1997), 1123. Lihat Tim Kashiko, *Kamus Arab-Indonesia* (Surabaya: Penerbit Kashiko, 2000), 511. Lihat Louwis Ma'lūf, *al-Munjīd fī al-Lughah wa al-A'lām* (Beirut: Dār al-Mashriq, 1960), 632.

[24] M.B.Hooker, *Indonesian Syariah: Defining a National School of Islamic Law*, (Singapore: Institute of Asian Studies, 2008), ix.

[25] Abd. Shomad, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2010), 25.

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

Nabi Muhammad Saw. dan dipraktikkan dalam risalah dan misi kehidupan beliau. Dengan kata lain, *sharī'ah* adalah Alquran dan al-Sunnah.[26]

Aḥmad al-Raysūnī dan Nūr al-Dīn al-Khādimī menyatakan, bahwa *maqāṣid al-sharī'ah*, setelah dua kata ini disatukan, hanya ditemukan pada buku-buku *maqāṣid* yang ditulis oleh ulama masa kini. Penjelasan dalam kitab al-*muwāfaqāt* karya al-Shāṭibī pun tidak ditemukan pemaknaan yang jelas.[27]

Al-Shāṭibī menyatakan, hal ini disebabkan kajian *maqāṣid al-sharī'ah* dikhususkan bagi kalangan menengah ke atas dalam level keilmuwan, sehingga tidak perlu lagi menerangkan arti bahasa dan istilahnya. Kandungan (isi) kitab al-*muwāfaqāt* hanya dikonsumsi oleh kalangan yang sudah mengerti tentang ilmu *sharī'ah*, baik *uṣūl* maupun *furū*'nya, dalil teks maupun nalarnya, dan tidak melanggengkan *taqlīd* serta tidak fanatik terhadap salah satu mazhab *fiqh*.[28]

Ṭāhir Ibn 'Āshūr memaknai *maqāṣid al-sharī'ah* merupakan arti-arti dan hikmah-hikmah yang telah dipelihara oleh Allah dalam segala ketetapan hukum *sharī'ah*, baik yang kecil maupun yang besar dan tidak ada spesifikasi dalam jenis tertentu dari hukum *sharī'ah*.[29] Jasir Auda menyatakan *maqāṣid* mencakup hikmah-hikmah di balik hukum, misalnya meningkatkan kesejahteraan sosial sebagai salah satu hikmah di balik zakat, meningkatkan

---

[26] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), xxiii.

[27] Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariyyah al-Maqāṣid 'inda Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dār al-'Ilmiyyah li al-Kitab al-Islāmī, 1999), 17-18. Nūr al-Dīn al-Khādimī, *'Ilm al-Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut: Ubaykan, 2006), 14-15.

[28] Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah* (Beirut: Dār al-Kutūb al-'Ilmiyyah, 1434), 87.

[29] Muḥammad al-Ṭāhir Ibn 'Āshūr, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah* (Beirut: Dār al-Salām, 2006), 51

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

kesadaran akan kehadiran Allah swt sebagai salah satu hikmah di balik puasa.[30]

*Maqāṣid* juga menjadi tujuan-tujuan baik yang ingin dicapai oleh hukum-hukum Islam, dengan membuka sarana menuju kebaikan atau menutup sarana menuju keburukan. Dengan demikian *maqāṣid* menjaga akal dan jiwa manusia menjelaskan larangan tegas Islam terhadap minuman beralkohol dan minuman penghilang akal lainnya. *Maqāṣid* juga dimaknai pula sebagai sekumpulan maksud ilahiyah dan konsep-konsep moral yang menjadi dasar hukum Islam, misalnya keadilan, martabat manusia, kehendak bebas, kemurahan hati, kemudahan, dan kerja sama masyarakat. *Maqāṣid* merepresentasikan hubungan antara hukum Islam dengan ide-ide terkini tentang hak-hak asasi manusia, pembangunan, dan keadaban.[31]

Allāl al-Fāsī memaknai *maqāṣid al-sharī'ah* merupakan tujuan-tujuan dan rahasia-rahasia yang telah ditentukan oleh Allah dalam setiap hukum.[32] Aḥmad al-Raisūnī memaknai *maqāṣid al-sharī'ah* merupakan tujuan yang telah ditentukan oleh Allah untuk mewujudkan kemaslahatan hamba.[33] Muḥammad al-Yūbi mengartikan *maqāṣid al-sharī'ah* merupakan makna-makna dan hikmah-hikmah yang telah ditentukan oleh Allah dalam *sharī'ah*nya baik yang khusus atau umum yang mengarah pada terealisasinya

---

[30] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 29.
[31] Ibid,.
[32] Allāl al-Fāsī, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa Makārimuhā* (Beirut: Dār al-Gharb al-Islāmī, 1993), 36.
[33] Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariyyah al-Maqāṣid 'inda Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dar al-'Ilmiyyah li al-Kitab al-Islami, 1999), 13.

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

kebaikan hamba.[34] Wahbah al-Zuhaylī mengartikan *maqāṣid al-sharī'ah* sebagai makna-makna dan tujuan-tujuan yang dijaga oleh *shara'* dalam seluruh hukumnya atau sebagian besar hukumnya, atau tujuan akhir dari shari'ah dan rahasia-rahasia yang diposisikan oleh shara' pada setiap hukumnya.[35]

Peneliti menggunakan teori *maqāṣid* Jasir Auda dalam tulisan ini. Ia menggunakan enam fitur dalam *maqāṣid*nya, yakni, kognitif (pemahaman rasio), kemenyeluruhan (*wholeness*), keterbukaan, hierarki-saling berkaitan, multi dimensionalitas, dan terakhir kebermaksudan (*purposefulness*).[36] Jika fitur kebermaksudan ditarik ke kajian *good governance,* tujuan dari pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik adalah munculnya akuntabilitas, pelayanan yang baik, dan lain sebagainya. Jika fitur kemenyeluruhan (*wholeness*) ditarik ke kajian *good governance,* maka perlu adanya beberapa aksioma sebagai bahan pembanding dan pelengkap. Jika fitur hierarki-saling berkaitan ditarik ke kajian *good governance,* maka kajian *maqāṣid* yang lama bersifat individu diperluas ke ranah publik seperti kesejahteraan masyarakat, pengelolaan harta negara, peningkatan mutu pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Hal yang menjadi menarik adalah mengapa bangsa Indonesia perlu mempraktikkan secara berkelanjutan *good governance*? Berkaitan dengan penyelanggaraan pemerintahan yang baik dalam pergumulan bernegara dan

---

[34] Muhammad Sa'ad al-Yūbi, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa 'Alāqatuhā bi al-Adillah al-Shar'iyyah* (Beirut: Dār al-Hijrah lī al-Nashr wa al-Tauzī', 1998), 35.
[35] Wahbah al-Zuhaylī, *Uṣūl al-Fiqh al-Islāmī* (Beirut: Dār al-Fikr, 1986), 1017.
[36] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

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

berbangsa, yang kemudian penulis urai dengan menggunakan pisau analisis *Manhaj Maqāṣidī*, apakah hal itu dapat dipakai sebagai acuan, kemudian diriilkan secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara? Menanggapi pertanyaan tersebut penulis tuangkan pikiran penulis dalam sebuah tulisan yang bejudul *Good Governance* dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari KKN Perspektif *Maqāṣid al-Sharī'ah*.

## B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Terdapat beberapa identifikasi masalah di sini, dengan mengingat kajian ini adalah tata kelola pemerintahan yang baik dan pendekatannya adalah *Manhaj Maqāṣidī*, maka di antara identifikasi itu adalah:

1. Jika melihat *rationale* sosial politik kemunculan UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, maka terdapat tuntutan masyarakat untuk terselenggaranya *good governance*. Upaya pemerintah untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik perlu diapresiasi dan direspon secara baik dan bijaksana.
2. Hasil perundangan tentang *good governance*, terdapat sisi negatif seperti masih adanya pejabat publik yang melakukan penyimpangan, karena UU hanya dipahami sebagai undang-undang saja tanpa aplikasi langsung di lapangan.
3. Permasalahan kesejahteraan masyarakat. Tidak sesuai dengan fitur hirarki-saling berkaitan dalam *Manhaj Maqāṣidī*.

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

4. Asas-asas *good governace* seperti akuntabilitas pejabat publik belum terlaksana secara maksimal. Tidak sesuai dengan fitur *purposefulness* dalam *Manhaj Maqāṣidī.*
5. Permasalahan pelayanan publik yang belum baik, tidak sesuai dengan fitur *purposefulness* dalam *Manhaj Maqāṣidī.*
6. Kesalahan dalam memilih orang-orang yang akan masuk dalam lingkaran birokrasi serta posisi kunci kekuasaan. Memang birokrasi merupakan organisasi pelaksana pemerintahan yang netral. Namun, masuknya orang-orang yang salah dalam badan yang netral dapat menyebabkan posisi strategis itu menjadi rawan dan mudah untuk disalahgunakan. Seharusnya ada pola *recruitment* dengan metode *fit and proper test* yang ketat dan professional, sehingga yang masuk di dalamnya adalah orang-orang pilihan dan memiliki *track record* yang benar-benar bersih dari KKN.
7. Miskinnya moralitas dan pemahaman terhadap ajaran agama. Fritjof Capra dan FDE Schleirmecher pernah menandaskan bahwa krisis budaya, ekonomi dan politik para penguasa yang berada dalam lingkaran kekuasaan.
8. Lemahnya rasa cinta terhadap negara (nasionalisme). Dapat dikatakan, orang-orang yang melakukan praktik KKN, adalah mereka yang telah kehilangan spirit nasionalismenya. Orang yang cinta pada negaranya, tidak mungkin melakukan tindakan yang dapat membuat negaranya menjadi terpuruk. Dalam lingkaran kekuasaan, biasanya jiwa nasionalisme dapat hilang begitu saja, jika kepentingan pribadi atau

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

golongan menyelinap di dalamnya. Hal itu sangat wajar, karena kekuasaan memang mengandung godaan bagi setiap orang untuk melakukan tindakan penyelewengan: *Power tends to corrupt, and absolute power tends to corrupt absolutely*[37], begitu kata Lord Acton.

9. Pertanggung jawaban pemerintah antara pemenuhan hak dan kewajibannya sebagai pelayan publik, begitu pula masyarakat dituntut ikut serta dalam memperkuat praktik negara kesejahteraan.
10. Konsepsi negara hukum yang mengarah pada negara kesejahteraan adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban, salah satu caranya dengan meningkatkan kinerja peradilan administrasi, sebagai lembanga yang berwenang dan menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara.
11. Salah satu barometer untuk mencermati, apakah tindakan pemerintah dan masyarakat sejalan negara kesejahteraan adalah dengan menggunakan asas-asas umum pemeritahan yang baik, seperti kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, akuntabilitas, dan lain-lain. Untuk itu penerapan asas-asas *good governance* harus terus digerakkan.

Setelah teridentifikasi berbagai masalah yang ada, peneliti mencoba memfokuskan kajian ini pada masalah penyalahgunaan kekuasaan yang melanda Indonesia di beberapa tahun ini. Berawal dari konteks sosial politik ide pemunculan tata kelola pemerintahan yang baik yang terus digerakkan

[37] Nama asli Lord Acton adalah Jhon Emerich Edward Dalberg Acton, ia punya aksioma terkenal, kekuasaan berpotensi menimbulkan korup, kekuasaan yang mutlak juga punya potensi tindak korup secara absolut. https://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html. diakses pada tanggal 29 Januari 2018. Lihat Pandji Santosa, *Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good governance* (Bandung: Refika Aditama, 2008), 50.

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 hingga saat ini, pandangan *Manhaj Maqāṣidī* dalam mengurai penyimpangan pejabat publik dalam menjalankan tugas ketatanegaannya yang berdampak pada tidak adanya keterpaduan sosial dalam konsepsi dan praktik di negara kesejahteraan dan hasil dari Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN yang bertujuan menyejahterakan rakyat, apakah sudah terlaksana dengan baik?

## C. Rumusan Masalah

Berlandaskan pada uraian di atas, maka dapat ditentukan pokok masalah, yaitu apakah penerapan asas-asas *good governance* secara berkelanjutan dapat memberikan kontribusi yang lebih baik dalam konteks ke-Indonesiaan? Berdasarkan pokok masalah tersebut mengandung dua isu hukum sebagai berikut:

1. Bagaimana penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN perspektif *Good Governance*?
2. Bagaimana tinjauan *Maqāṣid al-Shari'ah* terhadap konsep *Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN?

## D. Tujuan Penelitian

Setelah peneliti menjelaskan rumusan masalah dalam tulisan ini, dilanjutkan dengan maksud dalam penulisan disertasi ini, dengan demikian ada tiga hal yang sangat urgen untuk dicapai:

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. Nalar penetapan dibentuknya Undang-Undang adalah hal yang penting. Begitu pula Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 yang diurai dalam tulisan ini. Hal ini bertujuan untuk menemukan alasan pembuatan Undang-Undang, sehingga muncul pemahaman yang utuh dan tidak muncul kesalah pahaman.
2. Mengingat kajian ini adalah *good governance* dengan sudut pandang *Manhaj Maqāṣidī*, tulisan ini dimaksudkan untuk menemukan tinjauan *Manhaj Maqāṣidī* terhadap asas-asas *good governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999. *Manhaj Maqāṣidī* merupakan temuan tipologi dalam tulisan ini yang menjadi pembeda dengan tulisan-tulisan yang lain.

## E. Kegunaan Penelitian

Penelitian yang telah selesai nantinya diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis maupun praktis. Kegunaan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan secara Teoritis

   Penelitian ini bertujuan untuk menambah wawasan pemahaman, baik kepada peneliti maupun masyarakat mengenai prinsip-prinsip *good governance* di Indonesia, menjadi sumbangan pemikiran dalam khazanah keilmuan Hukum Islam, serta sebagai salah satu syarat penyelesaian meraih gelar Strata 3 (S3) pada Program Studi Studi Islam Konsentrasi Hukum Islam Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel (UINSA) Surabaya.

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. Kegunaan secara Praktis

Penelitian ini berguna untuk memberikan informasi secara lengkap dan benar mengenai asas-asas *good governance*, serta analisis asas-asas *good governance* dengan optik *Manhaj Maqāṣidī* di Indonesia, sehingga dapat diterapkan dalam instansi-instansi pemerintah, seperti kejaksaan agung, KPK, pengadilan Tipikor, pemerintahan daerah hingga pusat, dan lain-lain.

## F. Kerangka Teoritik

Teori dalam sebuah penelitian merupakan pengarah dan petunjuk bagi peneliti kemana ia harus bergerak serta tindakan-tindakan mana yang harus segera ia lakukan. Menurut Snelbecker, teori itu merupakan seperangkat proposisi yang terintegrasi secara sintaksis (mengikuti aturan tertentu yang dapat dihubungkan secara logis satu dengan lainnya dengan data dasar yang dapat diamati) dan berfungsi sebagai wahana untuk meramalkan dan memperjelas fenomena yang diamati.[38] Ucapan yang disampaikan oleh Snelbecker dapatlah dipahami bahwa setidak-tidaknya keberadaan teori dalam sebuah penelitian itu mempunyai fungsi antara lain mensistematiskan penemuan-penemuan penelitian, menjadi pendorong dan pembimbing bagi peneliti untuk mencari pemecahan masalah, membuat prediksi atas dasar penemuan dan menyajikan penjelasan sebagai jawaban dari sejumlah pertanyaan.

[38]Lihat Lexy J. Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), 34.

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

*Good governance* adalah salah satu tema penting dalam berbagai diskursus politik pemerintahan di masa reformasi. Terminologi yang dulu sering digunakan adalah *good government* yang dapat dikaitkan dengan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Pemakaian terminologi *good governance* merupakan perubahan dari terminologi *good government* yang bertujuan untuk lebih memperdalam jangkauan konsep tersebut. *Pertama*, perubahan dari *government* menjadi *governance* memperlihatkan bahwa yang memerlukan prinsip ini bukan hanya pemerintahan dalam arti sempit, yaitu eksekutif, namun kesemua dimensi dan jaringan penyelenggaraan negara. Bahkan termasuk pula aktivitas organisasi yang dilakukan oleh masyarakat. *Kedua*, kata *governance* mewakili keseluruhan proses dalam suatu tatanan, bukan hanya pada kelembagaan yang diwakili kata *government.* Oleh karena itu, *good governance* sering diartikan ke dalam bahasa Indonesia menjadi tata kepemerintahan yang baik. Maksud *good governance* tidak hanya pemerintahan yang bersih, namun juga harus memenuhi aturan-aturan kebaikan tertentu.[39]

*Good governance* merupakan proses untuk membuat, dan melaksanakan keputusan. Ini bukan tentang membuat keputusan yang 'benar', tetapi tentang proses terbaik untuk membuat keputusan tersebut. Proses pembuatan keputusan yang baik dan karena tata kelola yang baik. Hal tersebut terdapat beberapa karakteristik. Semua karakteristik itu memiliki efek positif pada berbagai aspek pemerintah, baik lokal maupun pusat,

[39]Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015), 80.

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

termasuk kebijakan konsultasi (perundingan) dan praktik, prosedur pertemuan, protokol (tata cara) kualitas pelayanan, perilaku anggota dewan dan pejabat, klarifikasi tugas dan hubungan kerja yang baik.[40]

Tingkat signifikan kesepakatan bahwa tata pemerintahan yang baik berhubungan dengan proses kebijakan dan kelembagaan dan konklusi yang dianggap penting untuk mewujudkan tujuan pembangunan. Dapat dikatakan bahwa pemerintahan yang baik adalah proses dimana institusi-institusi publik melaksanakan urusan publik, mengelola sumber daya publik dan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia yang pada dasarnya terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi, serta dengan memperhatikan norma hukum.[41]

Keterangan dalam kamus *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, *govern* diartikan dengan pengaturan secara hukum dan menjalankan (mengelola) kota atau negara.[42] Jhon M. Echols dan Hassan Shadily memaknai *govern* dengan memerintah negara, menguasai keadaan, dan menentukan keputusan.[43] Kata *governance* digunakan dalam diskursus akademik yang berkaitan dengan kajian kelilmuwan, yakni politik pembangunan (*developmental politics*), administrasi publik, dan hubungan internasional. Namun, makna yang terdapat di kamus tadi masih kurang luas.

---

[40]Good Governance Guide, "*Definition of Good Governance*", dalam http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance/ diakses pada pada tanggal 01 Desember 2016.

[41]United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, "*Definition of Good Governance*",dalamhttp://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/Good GovernanceIndex.aspx diakses pada tanggal 01 Desember 2016.

[42] Victoria Bull (ed), *Oxford Learner's Pocket Dictionary* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 192.

[43] Jhon M. Echols dan Hassan Shadily , *An English-Indonesian Dictionary* (Jakarta: Gramedia, 2008), 276.

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

Lembaga-lembaga internasional, seperti *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), World Bank, dan United Nations Development Programs (UNDP) memiliki makna *governance* yang berbeda, begitu pula beberapa kalangan akademik yang berkompeten.

OECD mengartikan kata *governance* dengan upaya otoritas politik sekaligus pengawasan dalam masyarakat terkait pengaturan sumber daya sosial dan pertumbuhan ekonomi.[44] Perbaikan-perbaikan *governance* terlihat begitu penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi.[45] OECD berupaya menghubungkan pihak penguasa dengan pihak yang dikuasai dalam rangka menjaga lingkungan ekonomi serta menentukan penyebaran keuntungan untuk kedua belah pihak. Terlihat sekali, pengertian ini sangat kental bernuansa ekonomi sehingga kata *governance* pada dasarnya adalah gambaran hubungan antara penguasa dengan rakyat, namun penekanan dalam pemaknaan ini adalah pada pihak pemegang otoritas politik yang sekaligus memiliki kekuasaan mengawasi lingkungan ekonomi, sebab berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi yang membutuhkan stabilitas sosial.

United Nations Development Programs (UNDP) mengartikan *governance* sebagai penerapan otoritas administratif, politik, dan ekonomi dalam sebuah negara pada semua tingkatan pemerintahan.[46] *Governance* meliputi pula proses, mekanisme, dan keberadaan masyarakat serta lembaga dalam masyarakat yang senantiasa mengartikulasikan kepentingannya,

---

[44] OECD, *Participatory Development and Good Governance*, (Paris: OECD Publishing,1995), 14.
[45] OECD, *Governance in China* (Paris: OECD Publishing, 2005), 17.
[46] Ijuka Kabumba, *Good Governance and Sustainable Development in Africa: Meaning, Relationship, Problems, and Strategies* (Afrika:Afican Association for Public Administration and Management, 2005),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

menyuarakan hak-haknya dan menengahi perbedaan. Penekanannya terletak pada demokratisasi, penegakan hukum, dan keadilan.

World Bank mendefinisikan *governance* sebagai cara/sikap kekuasaan yang dipakai untuk mengatur sumber daya ekonomi dan sosial sebuah negara. Sesuai dengan laporannya pada tahun 1994, World Bank menjelaskan tiga aspek penting dalam ekologi *governance.*[47] Pertama, berhubungan dengan struktur rezim politik sebuah negara. Bagi World Bank, struktur ini sangat urgen, karena berhubungan dengan sikap dan perilaku elite politik. Struktur tersebut memiliki pengaruh yang kuat dalam perubahan kebijakan. Kedua, World Bank mengarahkan pada proses bagaimana sumber daya ekonomi dan sosial tersebut diatur. Pengelolahan sesuai tuntunan World Bank selalu bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, biasanya berupa angka-angka pertumbuhan yang kemudian ditafsirkan ke dalam tingkat kesejahteraan yang telah dicapai. Ketiga, kapasitas pemerintah secara institusional untuk mendesain, merumuskan sampai menerapkan kebijakan. World Bank melihat kapasitas ini berpengaruh terhadap proses kebijakan domestik yang dijalankan.

Kalangan akademik yang berkompeten setidaknya dalam bidang politik pembangunan, kebijakan publik, dan administrasi pemerintahan, memaknai *governance* secara berbeda. Pakar administrasi pemerintahan RAW Rhodes, mengartikan kata *governanace* dengan merujuk pada kemandirian organisasi sekaligus jejaring antar *stakeholder*, saling

[47] World Bank, *Governance, the World Bank's Experience* (Washington: The Word Bank, 1994), i-xiv.

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

ketergantungan antara *stakeholder*, saling tukar sumber daya yang dimiliki *stakeholder* dalam bingkai aturan main pembangunan.[48] Bagi Rhodes, *governance* merupakan pengejewantah dari interrelasi yang tercipta di antara *stakeholder* yang pada gilirannya mendasari sebuah aktivitas.

Pakar kebijakan publik, Geraldine Chen dan Boon Siong Neo, mengartikan *governance*, sebagai penetapan berbagai kebijakan, institusi dan struktur yang dipilih, yang secara bersama mendukung untuk meringankan hubungan ke arah kemajuan ekonomi dan kehidupan sosial lebih baik.[49] Bagi Geraldine dan Boon, *governanace* terkait dengan penentuan cara pemerintah mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan pencapaian tujuan jangka panjang dari suatu bangsa. Cara tersebut ditempuh dengan mengikutsertakan semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) yaitu, pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam membuat kebijakan dalam negara demokratis.

Pakar politik pembangunan Goran Hyden, menegaskan keterkaitan antara *governance* dengan aturan politik. Di dalam *governance* itu terdapat pula tolak ukur untuk melihat bagaimana kekuasaan dilaksanakan sekaligus usaha-usaha untuk menyelesaikan konflik akibat diberlakukannya aturan penguasa.[50] Kekuasaan dan aturan merupakan faktor penting dalam linkup *governance*, meski dalam lingkup itu para *stakeholder* ikut \terlibat mengisi berbagai aktivitas politik maupun pemerintahan. Keberhasilan atau kegagalan dari penerapan *governance* dapat diperhatikan dari ketegangan dan konflik

---

[48] RAW Rhodes, *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Press 1997), 14-17.
[49] Geraldine Chen dan Boon Siong Neo, *Dynamic Governance, Embedding Culture, Capabilites and Change in Singapore* (Singapore: World Scientific Publishing, 2007), 52.
[50] Goran Hyden, *Governance and the Reconstitution of Political Order*, dalam Richard Joseph, *State, Conflict and Democracy in Africa* (Colorado: Lynne Rienner, 1999), 185.

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

yang muncul akibat dari interaksi antar *stakeholder*, sehingga politik dan pemerintahan sejatinya tidak hanya diukur dari peran birokrasi atau partai politik, melainkan juga dari para *stakeholder* yang lain.

United Nations Development Programs (UNDP) membuat sembilan (9) aspek fundamental (asas/prinsip) yang harus dipedomani, yaitu[51]:

1. Partisipasi ( *participation* ), yaitu melibatkan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui institusi perwakilan yang sah dan mewakili kepentingan mereka. Bentuk keikutsertaan dimaksud dibangun atas dasar prinsip demokrasi, yakni kebebasan berkumpul dan menyampaikan pendapat secara konstruktif.
2. Penegakan hukum ( *rule of law* ), rancang bangun aturan haruslah adil dan dilakukan tanpa melihat tingkat strata sosial dan jabatan publik, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparancy*, keterbukaan dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses institusi dan informasi secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dimengerti dan dipantau.
4. *Responsiveness*, institusi dan proses harus berusaha untuk melayani setiap pemangku kepentingan.
5. *Consensus orientation*, *Good Governance* menjadi penghubung kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih lebar, baik dalam hal kebijakan maupun proses.

[51] Wirman Syafri, *Studi Tentang Adminitrasi Publik* (Jakarta: Erlangga, 2002), 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

6. *Equality*, semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan memiliki peluang untuk meningkatkan atau melindungi kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*, proses dan institusi menghasilkan sesuai dengan apa yang telah ditentukan dengan memakai sumber yang dimiliki sebaik mungkin.
8. *Accountability*, para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada masyarakat dan institusi *stakeholder*. Akuntabilitas ini berhubungan dengan organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, misalnya apakah keputusan tersebut untuk kepentingan dalam atau luar organisasi.
9. *Strategic vision*, para pemimpin dan masyarakat harus memiliki tinjauan *good governance* dan pengembangan manusia yang mendalam, serta jauh ke depan sesuai dengan apa yang dibutuhkan untuk pembangunan semacam ini.

Hukum Islam adalah seperangkat aturan dalam Islam yang keberadaannya dapat dipakai acuan, namun, hukum Islam juga harus diselaraskan dengan waktu dan tempatnya. Hukum Islam relevan dengan masa kini, sehingga pada saat yang sama hukum Islam tidak kehilangan signifikansinya (*maghza*nya). Terkait dengan hukum Islam yang penulis pakai sebagai pendekatan ini adalah *Manhaj Maqāṣidī* Jasser Auda.

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

*Maqāṣid al-sharī'ah* atau tujuan dan sasaran dari hukum Islam adalah jelas. Tema ini penting, namun agak diabaikan dari *sharī'ah.*[52]Abd. Wahab Khallāf, seorang pakar *uṣūl fiqh*, menjelaskan bahwa naṣ-naṣ *sharī'ah* itu tidak dapat dimengerti secara benar kecuali bagi seseorang yang mengerti *Maqāṣid al-sharī'ah* (tujuan hukum).[53]

Wahbah Zuhaylī menyatakan, bahwa mujtahid mutlaq atau mustaqil sudah tidak tersedia setelah era pembentukan mazhab *fiqh.* Yang masih ada pada setiap masa adalah mujtahid *mutajazzi'*, yaitu ahli hukum Islam yang dapat melaksanakan penggalian hukum pada sebagian permasalahan hukum atau pada sebagian bidang hukum tertentu saja. Mujtahid semacam ini yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan ijtihad pada setiap era dan berpegangan pada *uṣūl fiqh.*[54]

Tulisan ini menggunakan Teori *maqāṣid* Jasir Auda. Corak dari *maqāṣid* Auda adalah pengembangan pemikiran dari *maqāṣid* klasik. Jika dalam *maqāṣid* klasik dibahasakan dengan penjagaan atau pemeliharaan terhadap agama, jiwa, akal, keturunan, kehormatan, dan harta, maka dalam *maqāṣid* kontemporer dikembangkan ke arah yang lebih universal, semisal kebebasan beragama, perlindungan harkat dan martabat manusia, pengembangan pikiran ilmiah, bantuan sosial, pengembangan ekonomi, masyarakat sejahtera, keadilan, dan lain-lain.

---

[52] Mohammad Hashim Kamali, *Maqāṣid al-Sharī'ah Made Simple* (Malaysia: International Institut of Adavanced Islamic Studies Malaysia, 2008), 1.
[53] Abd Wahab Khalāf, Abdul, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh* (Kairo: Dār al-Qalam, 1990), 198.
[54] Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah dan Wahbah Zuhaylī, *Tajdīd al-Fiqh al-Islāmī* (Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'āṣir, 2000), 196.

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

Jasir Auda menggunakan enam fitur dalam *maqāṣid*. Enam fitur tersebut antara lain: kognitif (pemahaman rasio), kemenyeluruhan (*wholeness*), keterbukaan, hierarki-saling berkaitan, multi dimensionalitas, dan terakhir kebermaksudan (*purposefulness*).[55] Jika fitur kebermaksudan ditarik ke kajian *good governance*, tujuan dari pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik adalah munculnya akuntabilitas, pelayanan yang baik, dan lain sebagainya. Jika fitur kemenyeluruhan (*wholeness*) ditarik ke kajian *good governance*, maka perlu adanya beberapa aksioma sebagai bahan pembanding dan pelengkap. Jika fitur hierarki-saling berkaitan ditarik ke kajian *good governance*, maka kajian Maqāṣid yang lama bersifat individu diperluas ke ranah publik seperti kesejahteraan masyarakat, pengelolaan harta negara, dan lain sebagainya.

Jasir Auda menjelaskan, bahwa *maqāṣid* hukum Islam adalah tujuan inti dari seluruh metodologi ijtihad *uṣūl* kebahasaan maupun nalar. Lebih jauh penerapan *maqāṣid*, dari paradigma sistem, mengedepankan aspek keterbukaan, *novelty*, realisme, dan fleksibel dalam sistem hukum Islam. Oleh karena itu, keabsahan ijtihad maupun keabsahan suatu hukum harus ditentukan berdasarkan tingkatan realiasasi *maqāṣid al-sharīah* yang dilakukan. Dengan demikian, hasil ijtihad atau konklusi hukum yang

[55] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

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

mencapai *maqāṣid* wajib disahkan. Kesimpulannya, proses ijtihad menjadi, secara efektif, suatu proses mewujudkan *maqāṣid* dalam hukum Islam.[56]

Kajian menyeluruh yang dilakukan Auda, menunjukkan aktualisasi prinsip mempertahankan khazanah masa lalu dan mengambil khazanah masa sekarang yang dinilai efektif-fungsional bagi perbaikan hukum Islam kontemporer.

Penulis menggunakan teori Utilitarianisme dalam tulisan ini. Teori ini dipelopori oleh Jeremy Bentham (1748-1783), Jhon Stuart Mill (1806-1873), dan Rudolf von Jhering (1800-1889). Para penganut aliran Utilitarianisme memiliki prinsip bahwa manusia akan melakukan perbuatan-perbuatan untuk memperoleh kegembiraan yang seluas-luasnya dan menolak penderitaan. Bentham mencoba mengaplikasikannya di bidang hukum. Atas dasar ini, baik buruknya suatu tindakan akan diukur oleh apakah perbuatan itu mendatangkan kegembiraan atau tidak. Begitu juga dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan oleh ukuran tersebut. Oleh karena itu, aturan yang banyak memberikan kegembiraan pada bagian terbesar warga dinilai sebagai undang-undang yang baik.[57]

Ajaran Bentham dikenal sebagai Utilitarianisme[58] yang individual, sedang rekannya Rudolf von Jhering mengembangkan ajaran yang bersifat

---

[56] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasir Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 14.

[57] Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 59.

[58] Nama lain teori ini adalah eudaemonistis, menurut teori ini hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*). Pada hakekatnya menurut teori ini tujuan hukum adalah kemanfaatan dalam mengahsilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak. Penganut teori ini antara lain adalah Jeremy Bentham. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal*

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

sosial. Teori von Jhering merupakan gabungan antara teori Bentham, Stuart Mill, dan Positivisme hukum dari Jhon Austin.

Jeremy Bentham dalam bukunya "*Introduction to the morals and legislation*" berpendapat bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan semata-mata apa yang bermanfaat bagi orang.[59]

Penganut aliran Utilitarianisme berpendapat, bahwa tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat, karena didasari oleh falsafah sosial yang menyatakan, bahwa setiap warga masyarakat menginginkan kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya. Bentham menyatakan, bahwa keberadaan negara dan hukum adalah sebagai alat untuk mencapai manfaat yang hakiki, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Jika teori ini dikaitkan dengan penerapan asas-asas *good governance*, maka tujuan dari *good governance* ialah melahirkan kebahagiaan yang hakiki dan kemanfaatan untuk diri sendiri (personal) dan semua manusia, karena dengan menerapkan konsep *good governance* akan memunculkan beragam kebaikan, semisal terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, menjalin kerjasama yang baik, kehadiran pemerintahan yang melayani masyarakat, transparansi, pejabat publik yang adil dan akuntabel, dan lain-lain.

---

*Hukum*, (Yoyakarta: Liberty, 2008), 80. Menurut al-Shaṭibī, bahwa sebenarnya *sharī'ah* dibuat hanyalah untuk kemanfaatan manusia di dunia dan akhirat secara bersamaan, ia meyakini hal tersebut atas sebuah penelitian, lantas hukum shar'i mengikuti kemanfaatan itu. Ia mengklaim, bahwa shari'ah dibuat hanyalah untuk kemanfaatan manusia. Lihat Wahbah al-Zuhayli, *Naẓariyat al- Ḍarūrah al-Shar'iyah*, (Beirut: Muasasah al-Risālah, tt), 50. Tujuan dibuat shari'ah ialah untuk kemaslahatan hamba di dunia maupun di akhirat secara bersamaan. Lihat Abū Ishāq al-Shaṭibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 220.

[59] Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), 44.

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

Teori yang dilakukan dalam tulisan ini adalah *maṣlaḥah*, di mana penulis menggunakan teori *maṣlaḥah*, namun pada taraf primer (*ḍaruriyah*). Adapun *ḍaruriyah*[60] adalah *maṣlaḥah* yang berhubungan dengan terjaganya kemaṣlaḥatan agama dan dunia, sehingga stabilitas kemaṣlaḥatan agama dan itu sangat tergantung pada terwujudnya *maṣlaḥah ḍaruriyah* itu. Sekiranya hal ini tidak direalisasikan, maka kemaṣlaḥatan dunia tidak akan berjalan secara terus-menerus. Hal ini mengakibatkan kerusakan dan hilangnya kehidupan, tidak hanya itu, juga hilangnya keberhasilan dan kenikmatan, pada saat bersamaan manusia berada dalam kerugian yang jelas.[61]

Kemaṣlaḥatan dalam taraf ini tercakup dalam lima prinsip dasar universal dari penshari'atan, yaitu melindungi tegaknya agama (*ḥifẓ al-dīn*), pemeliharaan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), pemeliharaan terhadap akal (*ḥifẓ al-'aql*), pemeliharaan keturunan (*ḥifẓ al-nasl*), dan pemeliharaan atas harta kekayaan (*ḥifẓ al-māl*).[62]

## G. Penelitian Terdahulu

Sebagai usaha menjaga karakter ilmiah sebuah karya, berupa disertasi, diperlukan sebuah kilasan dari sumber-sumber yang dijadikan rujukan. Berikut penulis sampaikan beberapa ulasan tentang buku dan disertasi yang membahas *good governance* yang tidak ada kajian *Manhaj*

---

[60] Secara bahasa *ḍaruriyyah* adalah kebutuhan yang mendesak, yang mengandung lima prinsip universal, bisa dikatakan sebagai aspek-aspek hokum yang sangat dibutuhkan demi berlangsungnya urusan-urusan agama dan keduniaan manusia secara baik. Pengabaikan terhadap aspek-aspek tersebut akan mengakibatkan kekacauan dan ketidakadilan di dunia ini, dan kehidupan akan berlangsung dengan sangat tidak menyenangkan. Lihat Wael B. Hallaq, *A History of Islamic Legal Theories*, (Australia: Cambridge University Press, 1997), 168.

[61] Abū Ishāq al-Shāṭibi, *al-Muwafaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2004), 221.

[62] Aḥmad al-Raisuni, *Naẓariat al-Maqāṣid 'inda al-Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Alamiah li al-Kitāb al-Islāmī,1992), 152.

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

*Maqāṣidī.*

Disertasi I Gusti Gurah Wairocana di Universitas Airlangga dengan judul *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Implementasinya di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali*. Hasil Kajian secara Yuridis Normatif sangat kuat, karena sudah diamanatkan dalam undang-undang di Indonesia, tidak ditemukan produk aturan hukum daerah baik legislasi/regulasi yang merupakan penjabaran khusus dalam Undang-Undang No. 28 Tahun1999. Praktik penegakan hukum sangat berkaitan dengan pejabat yang berwenang.

Disertasi Ida Bagus Putu Purbadharmaja di Universitas Brawijaya dengan judul *Implikasi Desentralisasi Fiskal dan Good Governance Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus di Provinsi Bali).* Kondisi perekonomian Provinsi Bali era desentralisasi fiskal adalah rasio kemandirian fiskal di sana menunjukkan kondisi yang relatif. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Bali periode Tahun 2004 - 2008 berada di bawah pertumbuhan ekonomi nasional.

Disertasi Rahmani Timorita Yulianti di Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga dengan judul *Penerapan Prinsip-prinsip Good Corporate Governance di Lembaga Pengelola Zakat Daerah Istimewa Yogyakarta*. Hasil Penelitian ditemukan pemahaman pengelola LPZ DIY mengenai prinsip-prinsip GCG memiliki indeks beragam. Keadaan tersebut disebabkan karena pemahaman pengelola belum holistik. Temuan kedua menunjukkan bahwa distingsi pemahaman pengelola LPZ DIY mengenai asas-asas GCG

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

umumnya disebabkan kecenderungan terhadap pengetahuan dan kesadaran (*awareness*) dari proses belajar pada pendidikan formal dan informal.

Buku *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif Dan Efisiensi Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, karya Sedarmayanti. Dijelaskan dalam Buku ini tentang pengenalan konsep *good governance* dan *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia secara holistik. Tuntutan dan spritt reformasi menjadi titik tolak usaha pergeseran sistem penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di berbagai belahan dunia, termasuk di Indonesia.[63] Hal ini sesuai dengan pergeseran sudut pandang tata kelola pemerintahan pada tataran global dengan perubahan cara pandang administrasi publik dari "*government"* ke "*governance"*.

Konsepsi pertama yaitu *government*, lebih mengarah kepada kuatnya penguasaan dan peran sentral pemerintah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan dalam *governance*, pemerintah bukanlah aktor sentral yang harus berperan secara dominan dalam keseluruhan proses penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Keikutsertaan dua aktor lain yaitu swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*) justru diharapkan dapat mengimbangi peran pemerintah atau negara (*state*) sehingga dimungkinkan terbangunnya kolaborasi yang membangun segitiga besi (*iron triangle*) sebagai prasyarat terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

---

[63] Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif Dan Efisiensi Melalui Restrukturisasi Dan Pemberdayaan*, (Bandung: Mandar Maju, 2003), 1

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

Tulisan *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, karya Moh. Mahfud MD. Tulisan ini menjelaskan relasi antara penegakan hukum dan *Good Governance.* Kemunculan masa reformasi menuntut perubahan penyelenggaraan pemerintahan. Organisasi pemerintahan yang korup, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, harus diganti dan dikembalikan kepada asal usul pembentukannya, yaitu untuk menjaga dan memenuhi hak dan kepentingan warga serta untuk mencapai tujuan nasional.[64] Asas-asas negara hukum dan pemerintahan yang demokratis menjadi arus utama reformasi penyelenggaraan pemerintahan yang memunculkan sudut pandang baru yang dikenal dengan istilah *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.

Buku *Governance Intelligence and Quotient*, karya Fadillah Putra. Buku ini menyajikan seputar cara menjadi pemimpin yang baik dan pada saat yang sama mampu merekrut penasihat yang cerdas, serta orang-orang yang ada di sekitarnya yang cerdas, sehingga berdampak pada kemajuan organisasi yang dijalankan.

Mempelajari *Governance Intelligence* merupakan hal penting, dalam konteks Indonesia, keberhasilan sebuah pemerintahan, baik dalam aspek kebijakan maupun perencanaannyya, sangat tergantung pada aspek pemimpinnya (*leadership*).[65] Sementara, pola kepemimpinan yang ada secara tradisional masih tergolong paternalistik. Hal ini dapat dilihat dari betapa

[64] Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintah yang Baik,* Artikel dalam Buku *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 431.
[65] Dilansir dari Kata pengantar dalam buku *Governance Intelligence and Quotient*, karya Fadillah Putra. Lihat Fadillah Putra, *Governance Intelligence and Quotient*, (Malang: UB Press, 2012), v.

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

sentralnya peran pemimpin publik (kepala daerah) dalam setiap proses perencanaan kebijakan publik. Oleh karenanya, mengetahui dan menakar kualitas pribadi (aspek endogen) dari seorang pemimpin publik di Indonesia menjadi teramat penting, karena itu pulalah yang akan mewarnai seperti apa performa organisasi publik secara menyeluruh.

Buku *Good Governance dan Permasalahan Pemerintah Strategis*, karya Roby Arya Brata. Buku ini menyajikan tentang permasalahan antikorupsi, hukum, kebijakan kontroversial kontemporer yang diperdebatkan, permasalahan pembubaran KPK, reformasi konstitusi, perang suriah, terorisme, penyadapan intelejen, hingga permasalahan global.[66]

Buku *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Buku ini merupakan kumpulan makalah hasil seminar *Dies Natalis* Magister Adminitrasi Publik Universitas Gadjah Mada (MAP-UGM) Yogyakarta ke-15 pada tanggal 28-29 Agustus 2008.[67] Terdiri dari beberapa bagian pembahasan, mulai pembahasan menata ulang demokrasi, hingga kajian pembangunan budaya birokrasi.

Dari beberapa pemaparan tentang *good governance* di atas, terlihat dengan jelas tidak ada kajian *Manhāj Maqāṣidī* sebagai temuan tipologi, sehingga inilah menjadi pembeda kajian yang disajikan dalam tulisan ini dengan tulisan-tulisan sebelumnya.

---

[66] Roby Arya Brata, *Good Governance dan Permasalahan Strategis pemerintah,* (Bogor: Penerbit In Media, 2014), iii.

[67] Agus Pramusinto dan Wahyudi Kumorotomo, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional,* (Yogjakarta: Penerbit Gaya Media dan MAP-UGM, 2009), xxi.

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

Berikut, daftar tabel penelitian disertasi terdahulu yang mengkaji *governance*:

**PENELITIAN TERDAHULU**

Tabel I:

| | Nama Peneliti | Judul Penelitian | Kategori | Tahun Terbit | Temuan | Distingsi Penelitian |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | I Gusti Gurah Wairocana | *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) dan Implementasinya di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali | Disertasi Universitas Airlangga | 2005 | Hasil Kajian secara Yuridis Normatif sangat kuat, karena sudah diamantkan dalam undang-undang di Indonesia, tidak ditemukan produk aturan hukum daerah baik legislasi/regulasi yang merupakan penjabaran khusus dalam undang-undang no. 28 tahun1999. Praktik penegakan hukum sangat bergantung pada pejabat yang berwenang. | Tidak ada kajian *Manhaj Maqāṣidī*, dan kajiannya disentralisasi. |
| 2 | Ida Bagus Putu Purbadharmaja | Implikasi Desentralisasi Fiskal dan *Good Governance* Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus di Provinsi Bali) | Disertasi Universitas Brawijaya | 2010 | Kondisi perekonomian Provinsi Bali era desentralisasi fiskal adalah rasio kemandirian fiskal di sana menunjukkan kondisi yang relatif menurun. Pertumbuhan ekonomi Provinsi Bali periode Tahun 2004 - 2008 berada di bawah pertumbuhan ekonomi nasional . | Tidak ada kajian *Manhaj Maqāṣidī*, dan kajiannya masih disentralisasi. |
| 3 | Rahmani Timorita Yulianti | Penerapan Prinsip-prinsip *Good Corporate* | Disertasi UIN Sunan Kalijaga | 2014 | Hasil Penelitian ditemukan pemahaman pengelola LPZ DIY mengenai | Tidak mengkaji *Manhaj Maqāṣidī*, |

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

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *Governance* di Lembaga Pengelola Zakat Daerah Istimewa Yogyakarta | | | prinsip-prinsip GCG memiliki indeks bervariasi. Keadaan tersebut disebabkan karena pemahaman pengelola belum menyeluruh. Temuan kedua menunjukkan bahwa perbedaan pemahaman pengelola LPZ DIY mengenai prinsip-prinsip GCG umumnya disebabkan kecenderungan terhadap pengetahuan dan kesadaran (*awareness*) dari proses belajar di pendidikan formal dan informal. | kajiannya adalah *good corporate governance* di LPZ DIY. |

## H. Metode Penelitian

Di dalam pembahasan disertasi ini, penyusun menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library reseach*)[68], yaitu penelitian yang berusaha untuk mengetahui secara konseptual teori yang ada.[69] Terkait dengan penelitian ini, yakni dengan mengkaji objek yang diteliti, dalam hal ini penulis berusaha menelusuri data tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia. Penelitian di atas termasuk jenis penelitian kualitatif, yaitu penelitian yang mengungkapkan suatu fenomena tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan yang benar, dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik

[68] Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998),143
[69] Muhammad Nasir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), 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

pengumpulan data dan analisisnya yang relevan, bukan berupa angka-angka dan statistik.[70] Jenis penelitian ini sengaja digunakan agar dapat mengakomodasi deskripsi yang utuh tentang obyek yang diteliti.

**2. Data Primer dan Sekunder**

Karena penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library reseach*) maka data yang diambil dari berbagai sumber tertulis, sebagai berikut:

a. Karena penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif[71] dan bersifat normatif, maka sumber datanya berupa sumber sekunder (dokumen), oleh karena itu data penelitian ini terdiri atas sumber sekunder (normatif). Untuk data bahan primer adalah:

   1) Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dan Risalah Undang-Undang;

   2) Ketetapan MPR No. XI/ MPR/ 1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN;

   3) Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law, A System Approach*;

b. Data Bahan Sekunder, yaitu buku-buku atau tulisan-tulisan ilmiah

[70] Djam'an Satori dan Aan Komariyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2009), 25.

[71] Metode penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (*natural setting*); disebut juga sebagai metode etnographi, karena pada awalnya metode ini lebih banyak digunakan untuk penelitian bidang antropologi budaya; disebut metode kualitatif, karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif. Lihat Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2011), 8.

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 yang terkait objek penelitian.[72] Adapun sumber ini antara lain:

1) Wirman Syafri, *Studi Tentang Adminitrasi Publik*;
2) Wahbah al-Zuhaylī, *Naẓariyat al- Ḍarūrah al-Shar'iyah*,;
3) Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Iṣlāh al-Rā'i wa al-Ra'iah*;
4) Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Sharī'ah*;
5) Al-Marāghī, *Tafsīr al-Marāghī*;
6) Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*;
7) Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik*;
8) Mustofa dan Abdul Wahid, *Hukum Islam Kontemporer*;
9) Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Di Indonesia*;
10) Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*;
11) Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* ;
12) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*;
13) Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*;
14) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*;
15) Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*;
16) Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*;

[72] 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

17) Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara di Indonesia*;

18) Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*;

19) Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*;

**1. Teknik Pengumpulan Data**

Agar data yang dibutuhkan terhimpun dengan baik, digunakan teknik dokumenter[73], yaitu metode penemuan data dengan peninggalan tertulis. Terutama berupa arsip-arsip dan buku-buku tentang pendapat, teori, dalil, atau hukum-hukum dan yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Penetapannya dalam penelitian ini adalah mencari pembahasan dari sumber hukum primer untuk menangkap ide-ide dasar objek yang diteliti, yaitu *good governance* yang ada di Indonesia, yang dalam kenyataannya masih ada beberapa oknum yang melakukan penyelewengan kekuasaan atau dengan bahasa lain penerapan *good governance* masih belum terlaksana secara maksimal, sehingga konsep tersebut belum membumi. Untuk kemudian dibedah dengan pisau analisis *Manhaj Maqāṣidī*.

**2. Teknik Analisis Data**

Analisis data merupakan pengelompokan menurut suatu urutan manipulasi serta meninggkatkan data sehingga mudah untuk dibaca dengan tujuan membatasi penemuan data hingga menjadi suatu data yang layak pakai dan tersusun sistematis.[74]

[73] Masruhan, *Metodologi Peneltian Hukum* (Surabaya: UINSA Press, 2014), 177.
[74] Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, 419

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

a. Metode *Prescription*[75], yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk memperoleh saran-saran untuk menyelesaikan problem-problem tertentu atau bergantung menurut ketentuan yang berlaku (premis mayor). penjelasanya adalah segala hal yang berkaitan dengan kolusi, korupsi, dan nepotisme sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 adalah dilarang.

b. Metode deduktif, karena penelitian kualitatif.[76] Penelitian ini dinamakan metode deduktif, karena dalam hal berpola pikir diawali dari suatu proses berpikir dari pernyataan yang bersifat umum ke pernyataan yang bersifat khusus dengan memakai kaidah logika tertentu.[77] Penulis berusaha memaparkan Undang-Undang tentang *good governance* yang bersifat umum, kemudian ditarik ke kajian yang bersifat khusus, yakni tentang *abuse of power*, kemudian dianalisis dengan *Manhaj Maqāṣidī*.

c. Metode induktif, karena penelitian kualitatif. Penelitian ini dinamakan metode induktif[78], karena dalam hal berpola pikir diawali dari proses berpikir dari pernyataan yang bersifat khusus ke pernyataan yang bersifat umum dengan memakai kaidah logika tertentu. Penulis berusaha menjelaskan *Manhaj Maqāṣidī* yang bersifat khusus, karena bagian dari Hukum Islam ditarik ke pembahasan Undang-Undang yang bersifat umum.

---

[75] Masruhan, *Metodologi Peneltian Hukum*, 227.
[76] Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, 13.
[77] Hadi Sutrisno, *Metodologi Research*,(Yogyakarta: Fak. Sosiologi UGM,1998), 40.
[78] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 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

## I. Pendekatan Penelitian

Penulis menggunakan jenis pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)[79] dalam disertasi ini, yaitu model pendekatan yang dilaksanakn dengan meneliti semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan[80] ini misalnya dilakukan dengan membahas konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain, dan seterusnya. Terkait dengan kajian yang penulis sajikan adalah penelitian terhadap UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN, dan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN.

Selain pendekatan tersebut di atas, penulis juga menggunakan model pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*),[81] yakni Pendekatan yang berdasarkan dari argumentasi-argumentasi dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi urgen sebab pengetahuan terhadap argumentasi/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi acuan dalam mengontruksi argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Arguemntasi/doktrin akan

---

[79] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 136. Lihat juga Abu Yasid, *Aspek-aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam dan Hukum Barat* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 85.

[80] Istilah lain dari pendekatan perundang-undangan ini adalah kaedah penyusunan hukum (*al-qawāid al-uṣūliyah al-tashri'iyah*), pendekatan ini dilakukan, jika terdapat suatu kasus yang tidak ada nass/bukti otentik yang bisa diinterpretasikan. Lihat Abdul Mun'im Saleh, *Madhhab Syafi'i: Kajian Konsep Al-Maslahah*, (Yogjakarta: Ittaqa Press, 2001), 54.

[81] Ibid, 177.

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

menguraikan ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, maupun asas hukum yang sesuai dengan permasalahan. Terkait hal ini adalah konsepsi *Manhaj Maqāṣidī* yang tertuang dalam beberapa kitab yang dipakai sebagai pisau analisis untuk menbedah *good governance* yang terlaksana di Indonesia.

Dengan memperhatikan ketetapan-ketetapan yang berlaku yang bersumber dari beberapa kitab dan ketentuan perundang-undangan. Yakni, ketentuan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN, Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dari KKN, dan beberapa kitab yang membahas *Manhaj Maqāṣidī*. Dari sini dapat diketahui secara teori dan praktik tentang ketentuan *good governance* yang benar dan relevan dengan tujuan diberlakukannya hukum dengan memperhatikan prinsip/kaidah *dar'u al-mafāsid wa jalbu al-maṣālih*.

Penulis menggunakan model pendekatan yuridis normatif yaitu model pendekatan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan bersumber dari kitab/buku dan ketentuan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah ketentuan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999.[82] Dari sini dapat dimengerti secara teori dan praktik tentang ketentuan perundang-undangan yang benar dan relevan dengan Hukum Islam.

Tulisan ini juga menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yakni pendekatan yang dilakukan dengan mengadakan studi

[82] Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Suatu Tinjauan Singkat) (Jakarta: Rajawali Prers, 2001), 13-14.

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

komparasi hukum. Menurut Gutteridge, komparasi hukum adalah suatu metode studi dan penelitian hukum. Sedangkan Van Apelddorn, menyatakan, komparasi hukum merupakan suatu ilmu bantu bagi ilmu hukum dogmatik dalam arti bahwa untuk menimbang dan menilai aturan-aturan hukum dan putusan-putusan pengadilan yang ada dengan sistem hukum lain.[83]

Komparasi fitur-fitur dalam *Maqāṣid* Jasṣir Auda dengan asas-asas *good governance* dalam UNDP maupun LAN RI akan disajikan dalam tulisan ini, setelah itu disajikan juga latar belakang kemunculan Undang-Undang *good governance* di Indonesia dan latar belakang kemunculan Aspek Pemerintahan yang Baik di luar negeri. Penelitian ini dapat dibahasakan dengan penelitian bersifat singkronik, karena menyingkronkan antara fitur-fitur dengan asas-asas dan bersifat diakronik, karena mencoba melihat latar belakang sosial politik kemunculan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan latar belakang kemunculan Aspek Pemerintahan yang Baik yang berkembang di luar negeri.

## I. Sistematika Pembahasan

Disertasi ini, penulis sampaikan menjadi beberapa pokok bahasan, sehingga tersusun lima bab. Hal ini bertujuan untuk lebih memperjelas setiap permasalahan yang dikemukakan. Adapun rincian dari kelima bab tersebut sebagai berikut:

Bab I membahas pendahuluan, merupakan bab awal sebagai penuntun penulis dalam pembahasan selanjutnya. Terdiri atas latar belakang masalah

[83] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), 172-173.

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

yang menjelaskan hal-hal yang memicu munculnya persoalan dan alasan-alasan mengapa masalah tersebut diangkat. Identifikasi masalah dan batasan masalah. Rumusan masalah merupakan perumusan masalah-masalah yang dikemas dalam bentuk pertanyaan. Tujuan penelitian sebagai target dari diadakannya penelitian, yang disarikan dari rumusan masalah. Sedangkan isi pembahasan ditujukan untuk kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis.

Kerangka teoritik merupakan gambaran umum analisis disertasi. Penelitian terdahulu berisi tentang penelaahan bahan kepustakaan yang berupa hasil penelitian terdahulu. Metode penelitian memuat paparan metode dalam mengumpulkan dan menganalisis data yang telah diperoleh. Pendekatan penelitian dalam disertasi ini. Terakhir, sistematika pembahasan dimaksudkan untuk mengatur pembahasan agar runtut.

Bab II, *Good Governance* yang merupakan bagian kajian umum teori, berisi tentang definsis *good governnace*, sejarah kemunculan *good governance*, Asas-Asas *good governance*, disambung pembahasan *good governance* dalam hukum Islam, dan *good governance* dalam *Maqāṣid al-Sharī'ah*

Bab III, Penyelenggaraan *Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, menjelaskan tentang politik hukum Islam dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, pandangan peneliti terhadap Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 dan Relevansi dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014.

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, Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN Sebagai Acuan dalam Membangun *Good Governance* Perspektif *Maqāṣid al- Sharī'ah* , Bab ini merupakan analisis data yang mengacu pada substansi dan rumusan masalah, yang berisikan tentang penetapan Undang-Undang No. 28 perspektif *Good Governance* dan tinjauan *Manhaj Maqāṣidī* terhadap asas-asas *good governance* dalam Undang-Undang No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Bab V, Penutup, Bab ini terdiri atas kesimpulan yang berisi ringkasan jawaban dari rumusan masalah, saran-saran penulis kepada pihak-pihak terkait, implikasi teoritik, keterbatasan studi, rekomendasi, dan diakhiri dengan kata-kata penutup.

Melalui sistematika pembahasan ini, pembaca merasa mudah dalam memahami isi yang terkandung dalam tulisan ini, karena tergambar pikiran yang diinginkan oleh penulis terkait dengan *good governance* melalui pendekatan *Manhaj Maqāṣidī.*

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

## *GOOD GOVERNANCE*

### A. Definisi *Good Governance*

*Good Governance* merupakan salah satu tema penting dalam berbagai pembahasan politik pemerintahan di masa reformasi. Terminologi yang dulu selalu digunakan adalah *good government* yang dapat dihubungkan dengan pemerintahan yang bersih (*clean government*). Pemakaian terminologi *good governance* menggantikan terminologi *good government* bertujuan untuk lebih memperdalam jangkauan konsep tersebut.

*Pertama*, peralihan istilah dari *government* menjadi *governance*[1] memperlihatkan bahwa yang membutuhkan prinsip ini bukan hanya pemerintahan dalam arti sempit, yaitu eksekutif, namun juga semua dimensi dan jaringan penyelenggaraan Negara. Bahkan termasuk pula kerja-kerja organisasi yang dilaksanakan oleh masyarakat.

*Kedua*, kata *governance* merepsentasikan semua prosedur dalam suatu tata kelola, bukan hanya pada kelembagaan yang diwakili kata *government.* Oleh karena itu, *good governance* sering diartikan ke dalam bahasa Indonesia menjadi tata kepemerintahan yang baik. *Good governance* tidak hanya bertujuan pada pemerintahan yang bersih, namun juga wajib memenuhi ukuran-ukuran kebaikan tertentu.[2]

---

[1] Arthur Benz dan Yannis Papadopoulos, *Governance and Democracy* (New York: Routledge, 2006), 1.
[2] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis,* (Malang: Setara Press, 2015), 80.



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

Istilah "*government*" dan "*governance*" dalam kamus seringkali dianggap mempunyai makna yang sama yaitu metode mengaplikasikan otoritas dalam suatu organisasi, institusi atau Negara. *Government* atau pemerintah juga diartikan sebagai entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu Negara.[3]

Kata *governance* secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, *kybernan* ke *gubernare* Latin dan ke *gubernur* Prancis Kuno. *Kybernan* berarti untuk 'mengarahkan', 'panduan' atau 'mengatur'.[4] Kamus *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, mengartikan *govern* dengan pengaturan secara hukum dan menjalankan (mengelola) kota atau Negara.[5] Jhon M. Echols dan Hassan Shadily memaknai *govern* dengan memerintah Negara, menguasai keadaan, dan menentukan keputusan.[6]

Kata *governance* digunakan dalam diskursus akademik berkaitan dengan kajian keilmuwan, yakni politik pembangunan (*developmental politics*), administrasi publik, dan hubungan internasional. Namun, makna yang terdapat di kamus tadi masih kurang luas. Institusi-institusi internasional, seperti *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), World Bank, dan *United Nations Development*

---

[3] Sofian Effendi, "Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama" (Paper—Universitas Gadjah Mada), 1.
[4] Zafar Iqbal dan Mervyn K. Lewis, *An Islamic Perspective on Governance* (Nortampthon-USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009), 2.
[5] Victoria Bull (ed), *Oxford Learner's Pocket Dictionary* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 192.
[6] Jhon M. Echols dan Hassan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary* (Jakarta: Gramedia, 2008), 276.

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

*Programme* (UNDP) memiliki makna *governance* yang berbeda, begitu pula beberapa kalangan akademik yang berkompeten.

OECD mengartikan kata *governance* dengan upaya otoritas politik sekaligus pengawasan dalam warga yang berhubungan dengan pengelolahan sumber daya sosial dan pertumbuhan ekonomi.[7] Perbaikan-perbaikan *governance* terlihat begitu penting untuk mendukung pertumbuhan ekonomi.[8] OECD berupaya menghubungkan pihak penguasa dengan pihak yang dikuasai dalam rangka menjaga lingkungan ekonomi serta menentukan penyebaran keuntungan untuk kedua belah pihak. Pengertian ini, terlihat sekali sangat kental bernuansa ekonomi, sehingga kata *governance* pada dasarnya adalah gambaran hubungan antara penguasa dengan rakyat, namun penekanan dalam pemaknaan ini adalah pada pihak pemegang otoritas politik yang sekaligus memiliki kekuasaan mengawasi lingkungan ekonomi, sebab berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi yang membutuhkan stabilitas sosial.

UNDP mengartikan *governance* sebagai perwujudan otoritas administratif, politik, dan ekonomi dalam sebuah Negara pada semua tingkatan pemerintahan.[9] *Governance* meliputi pula proses, mekanisme, dan keberadaan masyarakat serta lembaga dalam masyarakat yang senantiasa mengartikulasikan kepentingannya, menyuarakan hak-haknya dan menengahi perbedaan. Penekanannya terletak pada demokratisasi, penegakan hukum,

---

[7] *OECD, Participatory Development and Good Governance*, (Paris: OECD Publishing,1995), 14.
[8] *OECD, Governance in China* (Paris: OECD Publishing, 2005), 17.
[9] Ijuka Kabumba, *Good Governance and Sustainable Development in Africa: Meaning, Relationship, Problems, and Strategies* (Afrika:African Association for Public Administration and Management, 2005),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

dan keadilan. Sedangkan LAN RI memaknai *good governance* dengan pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab.[10]

Jika *good governance* dilihat dari aspek keislaman, maka belum ada ungkapan tunggal dalam bahasa Arab untuk merepresentasikan makna pemerintahan dalam berbagai manifestasinya. Konsep yang paling dekat dengan *governance* dalam bahasa Arab adalah *al-ḥakimiya*, yang dalam bentuk konotasi melampaui pandangan prosedural tata kelola untuk mengidentifikasi pentingnya tatanan sosial moral yang lebih tinggi di mana semua pengambilan keputusan struktur atau 'otoritas' harus tunduk.[11]

UNDP mengakui keberadaan masyarakat dan sektor swasta merupakan hal penting dalam konteks *governance* sebab dapat memberikan warna baru untuk sebuah hasil kebijakan. Pada aspek yang lain, untuk mengukur tingkat keberhasilan penerapan *democratic governance* dalam sebuah Negara, UNDP menggunakan *Human Development Index* (tingkat pembangunan manusia). Hal ini kemudian ditiru oleh banyak Negara, termasuk Indonesia, ketika membahas hasil-hasil pembangunan. Mahbub ul Haq menyatakan istilah *human governance* untuk mendorong wacana *governance* agar lebih mengutamakan partisipasi aktif masyarakat sipil, sebab sasaran utama dari *governance* adalah peningkatan kesejahteraan serta perbaikan hidup umat manusia.[12] Pada aras itu, susunan serta proses dalam

---

[10] Sofian Effendi, "Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama" (Paper—Universitas Gadjah Mada),1.

[11] Zafar Iqbal dan Mervyn K. Lewis, *An Islamic Perspective on Governance* (Nortampthon-USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009), 1.

[12] Mahbub ul Haq, *Human Development in South Asia 1999: The Crisis of Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 25-30.

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

pembuatan kebijakan harus benar-benar partisipatoris, akuntabel, dan responsif pada wilayah politik, ekonomi, dan budaya sipil sehingga *human governance*, pada dasarnya betujuan membuat *good political governance*, *good economic governance*, dan *good civic governance*.

World Bank mendefinisikan *governance* sebagai cara/sikap kekuasaan yang dipakai untuk mengatur sumber daya ekonomi dan sosial sebuah Negara. Dalam laporannya pada tahun 1994, World Bank menjelaskan tiga aspek penting dalam ekologi *governance*.[13] Pertama, terkait struktur rezim politik sebuah Negara. Bagi World Bank, struktur ini sangat urgen karena berkaitan dengan sikap dan perilaku elite politik dalam struktur tersebut yang memiliki peran penting dalam perubahan kebijakan. Kedua, World Bank mengutamakan pada proses bagaimana sumber daya ekonomi dan sosial tersebut diatur dengan baik. Pengaturan sesuai tuntunan World Bank selalu berpijak pada pertumbuhan ekonomi, yang dapat berupa angka-angka pertumbuhan yang kemudian ditafsirkan ke dalam tingkat kesejahteraan yang telah diperoleh. Ketiga, kapasitas pemerintah secara institusional untuk mendesain, merumuskan sampai menerapkan kebijakan. *WB* melihat kapasitas ini berpengaruh terhadap proses kebijakan domestik yang dijalankan.

Arti *good* dalam *good governance* memiliki dua pengertian. Pertama, nilai yang menunjang tinggi keingingan/kehendak masyarakat dan nilai yang

[13] World Bank, *Governance, the World Bank's Experience* (Washington: The Word Bank, 1994), i-xiv. Lihat International Fund for Agricultural Development, *Good Governance: An Overview* (Paper—IFAD), 2. World Bank Institute, *Good Governance and its Benefits on Economic Development An Overview of Current Trends* (Paper—The World Bank Group), 2-3.

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

dapat meningkatkan kompetensi masyarakat dalam mencapai tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan yang terus-menerus dan berkeadilan sosial; dan kedua, aspek fungsional atas pemerintahan yang efektif dan efisien dalam penerapan tugasnya untuk mewujudkan tujuan tersebut.[14]

Berlandaskan makna ini, *good governance* diarahkan pada:[15]

a. Pengarahan Negara yang ideal yang sesuai dengan tujuan nasional;
b. Pemerintahan yang berguna secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam mewujudkan usaha mencapai tujuan nasional.

Arahan pertama bertujuan untuk mencapai demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya seperti *legitimacy* (apakah pemerintah) dipilih dan memperoleh kepercayaan dari rakyat; *accountability*[16] (akuntabilitas) *securing of human right; autonomy and devalution of power*, dan *assurance of civilian control*. Sementara itu, orientasi kedua terkait dengan sejauhmana pemerintahan memiliki kompetensi dan struktur serta mekanisme politik dan administratif berguna secara efektif dan efisien.[17]

---

[14] Wirman Syafri, *Studi Tentang Adminitrasi Publik*, (Jakarta: Erlangga, 2002), 178. Ijuka Kabumba, *Good Governance and Sustainable Development in Africa: Meaning, Relationship, Problems, and Strategies* (Afrika: African Association for Public Administration and Management, 2005),7.
[15] Ibid, 178.
[16] Consultation Draft, *Good Governance in The public Sector* (London:International Federation of Accontants, tt), 9.
[17] 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

Sedarmayanti menyatakan, bahwa, makna *good* dalam kepemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung pemahaman:[18]

a. Norma yang bermuatan keinginan/kehendak rakyat, dan nilai yang dapat menguatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan yang terus-menerus, dan keadilan sosial.
b. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif, efisien dalam penerapan tugas untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kepemerintahan yang baik terkait dua hal:[19]
    1) Arahan ideal Negara yang diorientasikan pada pencapaian tujuan bernegara; orientasi ideal Negara mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan komponen konstituen/pemilihnya seperti: legitimasi. Apakah pemerintah dipilih dan memperoleh amanat rakyat; akuntabilitas (kewajiban memberi pertanggungjawaban/menjawab dan menjelaskan kinerja dan tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan organisasi kepada pihak yang mempunyai hak/kewenangan untuk meminta keterangan/pertanggung jawaban).

[18] Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan* (Bandung: Refika Aditama, 2010), 274.
[19] Ibid., Lihat M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani, 2001), 86.Lihat Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat* (Jakarta: Rajawali, 1982), 27-28. Lihat Michael Johnston, *Good Governance, Rule of Law, Transparency and Accountability* (Paper—Coulgate University, 2016), 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

2) Pemerintahan berfungsi ideal: secara efektif, efisien melaksanakan usaha pencapaian tujuan bernegara.

Kata *governance* berawal dari kata *to govern* (yang berbeda maknanya dengan *to command* atau *to order*), yang maknanya memerintah. *Government* atau pemerintah, dalam bahasa Inggris diterjemahkan : "*The authoritative direction and administration of the affairs or men/women in a nation, state, city, etc*". Pemerintah merupakan pengarah yang berkewenangan dan mengatur kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, Negara bagian, kota, dan sebagainya. Dapat diterjemahkan juga sebagai institusi atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, kota, dan sebagainya.[20]

Hadi Soesastro menjumbuhkan (menyamakan) istilah *governance* dengan istilah pentadbiran (fungsi pengurusan yang terdapat dalam organisasi demi mencapai suatu tujuan), namun diakuinya sendiri bahwa terminologi ini masih terdengar asing. Sementara menurut, Sadu Wasistiono bahwa dalam bahasa Indonesia istilah *governance* ada yang mengartikannya dengan tata pemerintahan dan ada pula yang mengartikannya dengan kepemerintahan. Undang-Undang Nomor 25 tentang PROPENAS menggunakan istilah pemerintahan yang baik

[20] Muhammad Irfan dkk, *Akuntabilitas dan Good Governance* (Jakarta: Departemen Agama RI-Sekretariat Jenderal Biro Organisasi dan Tatalaksana, 2006), 12. Muhammad Ali, *Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective* (Paper—University of Karachi), 3. Dirk Niebel, *Good Governance in Practice: Approaches and Examples form Development Practice* (Berlin: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012), 5.

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 konteks merealisasikan penegakan hukum dan pemerintahan yang baik.[21]

Menurut Sheng, *governance* mempunyai makna: "*the process decision making and the process by which the decisions are implemented or nomort implemented*". Jadi, *governance* atau tata kelola adalah proses pengambilan keputusan dan proses diimpelentasikan dan tidak diimplementasikannya keputusan yang diambil. Istilah *governance* sendiri dapat diterapkan di beberapa konteks, misalnya *corporate governance* (tata kelola perusahaan), *international governance* (tata kelola internasional), dan *local governance* (tata kelola daerah).[22]

Jika *good governance* ini dibahas dalam konteks pemerintahan, kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas asas-asas di dalamnya. Bertolak dari asas-asas ini akan diperoleh tolok ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik buruknya tata kelola dapat dinilai jika ia telah berkaitan dengan semua unsur asas-asas *good governance*.[23]

---

[21] Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), 157-158.

[22] Elia Mustikasi, *Kepemimpinan yang Menyiapkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa Sebagai Ujung Tombak Kesuksesan Pembangunan Jawa Timur*, dalam Buku *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani*, (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015), 204. Lihat Paper of Governance, *Good Governance—The Concept* (Work Paper—Good Governance in Multiethnic Communities, tt), 2. Lihat United Nations and Social Comission for Asia and The Pacific, *What is Good Governance* (Bangkok: UNESCAP, tt), 1.

[23] Ibid. Lihat juga Good Governance Institute, *Good Governance Handbook* (London: Healtcare Quality Improvement Partnership Ltd, 2015), 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

Dilihat dari paradigma Hukum Adiministrasi, konsep *good governance* berhubungan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk mewujudkan kemaslahatan umum (*public good*).[24]

*Good governance* berkaitan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah, yaitu:[25]

a. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security of all persons and society itself*).
b. Mengatur suatu struktur yang efektif untuk sektor publik, sektor swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*).
c. Memajukan sasaran ekonomi, sosial, dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social, and other aims in accordance with the wishes of the population*).

Menurut Bagir Manan, *good governance* berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (tentunya termasuk pula tata pemerintahan daerah). Adapun pemerintahan yang baik dapat dipahami secara sempit dan luas:[26]

a. Ditinjau dari arti sempit, perwujudan pemerintah yang baik berkaitan dengan pelaksanaan fungsi administrasi Negara. Terkait hal ini, di

[24] Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 266. Lihat Good Governance Program, *Good Governance: Improving Quality of Life* (Turki: Turkiye Ekonomik ve Sosyal Etudler Vakfi, 2008), 17.
[25] Ibid.,
[26] Marcus Lukman, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik: Prasyarat Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*, dalam Buku *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani*, (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015), 464.

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

Negeri Belanda (yang juga diikuti oleh Ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia) dikenal sebagai "prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi yang baik." Asas ini bermuatan tata aturan yang harus dipakai oleh administrasi Negara dan juga oleh Hakim untuk menguji keabsahan (validitas) perbuatan hukum atau perbuatan riil administrasi Negara. Asas ini pun memuat beberapa hal, antara lain: motivasi yang jelas, tidak sewenang-wenang, kehati-hatian, kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak memakai wewenang yang menyimpang dari tujuan, *fairness*, dan lain-lain.

b. Ditinjau dari arti luas, administrasi Negara sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan (eksekutif), selain mempunyai konsentrasi kekuasaan yang makin besar, juga berkaitan dengan rakyat. Perbuatan-perbuatan penertiban, perizinan, dan berbagai pelayanan merupakan pekerjaan administrasi Negara yang langsung berkaitan dengan rakyat. Segala bentuk penyelewengan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang tidak memenuhi syarat penyelenggaraan administrasi Negara yang baik akan langsung dianggap sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang tertentu ataupun rakyat banyak. Karena itu, betapa penting penerapan asas-asas di atas untuk mencegah dan menghindari rakyat dari segala tindakan administrasi Negara dan dapat merugikan rakyat. Namun, cabang-cabang penyelenggara Negara yang lain, seperti pembentuk 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 (DPR) atau penegak hukum (kekuasaan kehakiman) perannya dalam mewujudkan dan memunculkan pemerintahan yang baik adalah kurang atau belum baik. Pembentukan Undang-Undang dapat membuat Undang-Undang yang sewenang-wenang. Berbagai Undang-Undang yang dibuat belum tentu berpihak kepada kepentingan rakyat banyak, namun untuk kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu yang tentu saja dominan, seperti para konglomerat dan lain-lain.

Bagi rakyat secara luas, perwujudan pemerintah yang baik adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian, dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan penjagaan dari berbagai perbuatan sewenang-wenang baik atas diri, hak, maupun harta bendanya. Terkait pelayanan dan perlindungan, ada dua cabang pemerintahan yang berkaitan langsung dengan rakyat, yaitu administrasi Negara dan juga penegak hukum. Karena itu sangat wajar jika tuntutan penerapan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaruan administrasi Negara dan pembaruan penegakan hukum. Pelayanan yang dipanjang-panjangkan atau *bertele-tele* (birokratisasi), bukan hanya memperlambat, namun juga menjadi suatu fungsi "komersial", karena melahirkan sistem "uang pelicin", "hadiah" yang tidak lain dari bentuk suap. Hal serupa terjadi pada penegakan hukum.[27] Keadilan yang

[27] Penegakan hukum hanya dapat dilakukan apabila lembaga penegak hukum dan peradilan menerapkan prinsip *good governance*. Lihat Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintah yang Baik,* dalam Buku *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 432.

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

ditentukan oleh kemampuan tawar-menawar menurut hukum tawar-menawar.[28]

Berdasarkan keadaan di atas, secara praktis usaha mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan baik tidak lain dari pemerintahan yang bersih, memberikan kemudahan dan berbagai jaminan bagi rakyat banyak dan mengingat sentuhan langsung kepada masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain dari upaya pembaruan sistem administrasi Negara (birokrasi) dan tata cara penegakan hukum.[29]

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik ataupun tidak, tidak semata-mata terjadi karena ketentuan hukum yang tidak jelas, manajemen pemerintahan yang kurang baik atau berbagai faktor tata laksana pemerintahan yang lainnya. Tatanan politik yang berlaku dapat mempengaruhi bahkan menentukan baik, kurang, atau tidak baik penyelenggaraan pemerintahan. Politisasi birokrasi untuk mendukung rezim politik yang berkuasa, menjadi salah satu contoh terjadinya segala bentuk sistem pertemanan menuju pada korupsi, kolusi, dan nepotisme. Lebih lanjut, politisasi birokrasi menyebabkan administrasi tidak berorientasi kepada kepentingan masyarakat, tetapi pada kekuasaan.[30]

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa *good governance* merupakan gerakan *ijtihādiyyah* dalam merealisasikan pemerintahan

[28] Ibid.,
[29] Ibid. Lihat Division for Democatic Governance, *Good Governance* (Swedia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2002), 2.
[30] 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

yang baik untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan yang terjadi di dunia, khususnya di Indonesia. *Good governance* dimaknai sebagai tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik. Pemerintahan yang bersih merupakan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, jujur, dan bertanggung jawab, sedangkan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan Negara yang berhubungan dengan sumber sosial, budaya, politik, serta ekonomi yang dikelola sesuai dengan kekuasaan yang dilaksanakan pada masyarakat.[31]

MM. Billah menyatakan, bahwa *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk merealisasikan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian.[32]

## B. Sejarah Kemunculan *Good Governance*

Sebelum Perang Dunia ke II atau sekitas abad 19 dan permulaan abad ke 20, fungsi Negara hanyalah sebagai Negara penjaga malam saja (*nachtwachtestaat*). Pemerintah tidak ikut campur dalam urusan kehidupan warga Negaranya, kecuali yang berkaitan dengan ketertiban dan pertahanan/keamanan.[33] Pada saat itu faham yang digunakan di dunia

---

[31] Muhammad Solikhudin, "Penerapan *Good Governance* dalam Tinjauan Hukum Islam Kontemporer", *al-Daulah,* Vol.7 No.1, (April, 2017), 165.

[32] Ahmad Syafi'i SJ., "*Good Governance* dalam Persepktif *Syariah* Islam: Kajian terhadap Penyelenggaraan Birokrasi Publik dengan Pendekatan *Ushul Fiqh*", Vol. 9, No. 1, (Januari, 2009), 36.

[33] Negara atau kota berfungsi sebagai keamanan dan pelindung, hal yang demikian tidak bisa dikontrol dan tidak menawarkan keamanan dan perlindungan. Lihat Franz Rosenthal, *The Muqaddimah Abd al-Raḥmān bin Muḥammad Ibn Khaldūn* (London: Routledge & Kegan, 1978), 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

(terutama barat) adalah faham liberalisme yang berpandangan, bahwa Negara tidak boleh ikut campur dalam urusan ekonomi, jadi urusan ekonomi dikendalikan oleh swasta (di luar urusan pemerintah).[34]

Dampak dari liberalisme[35], muncullah krisis ekonomi di tahun 1930 sehingga melemahkan perekonomian di dunia. Untuk mengatasi krisis ekonomi tersebut, Negara harus ikutserta dalam bidang ekonomi untuk menyelamatkan Negara dari krisis di bidang ekonomi, dimulailah keikutsertaan Negara dalam urusan kehidupan masyarakat.[36] Mulailah digaungkan konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*)[37] yang berfungsi untuk menyejahterakan rakyat. Keikutsertaan pemerintahan ke dalam kehidupan masyarakat harus dikuatkan oleh hukum administrasi Negara agar dalam menjalankan tindakannya pemerintah dibatasi oleh rambu-rambu hukum.[38]

Terbentuknya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik dimulai di Belanda ketika pemerintah mulai melaksanakan tugasnya untuk merealisasikan Negara kesejahteraan. Untuk melaksanakan tugasnya itu

---

[34] Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 43.

[35] Terma liberalisme dari bahasa latin '*liber*' yang bermakna kebebasan, dirujuk secara asli dalam filsafat kebebasan. Lihat Ludwing von Mises, *Liberalism in the Classical Tradition* (San Fransisco-California: Cobden Press, 2002), v. liberalisme adalah momok yang menghantui pemikiran dan praktik politik di Barat. Lihat Duncan Bell, *What is Liberalism* (Paper—University of Cambridge, tt), 1. Sejak akhir tahun 1980-an dan selama tahun 1990-an hingga sekarang demokrasi liberalisme telah dirayakan dan demokrasi terlihat hanya permainan di negara (*the only game in town*). Lihat Sylvia Chan, *Liberalism, Democracy and Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 1.

[36] Partisipasi ini merupakan elemen masyarakat madani untuk mewujudkan kebijakan publik dan berkontribusi dalam demokrasi partisipasi. Lihat Arthur Benz dan Yannis Papadopoulos, *Governance and Democracy* (New York: Routledge, 2006) 116.

[37] Model negara kesejahteraan di Swedia dianggap paling ideal, karena memberikan pelayanan sosial yang komprehensif kepada seluruh penduduknya (universal). Model ini dipandang paling berkembang dan maju dari yang lainnya. Lihat Paul Spicker, *the Welfare State: a General Theory* (California: Sage Publications, 2000), 127.

[38] 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

pemerintah harus turut campur dalam kehidupan rakyatnya (*freies ermesen*). Hal ini sering memunculkan kerugian bagi warga masyarakat. Untuk itulah, dibentuk suatu komisi yang dipimpin oleh De Monchy yang bertugas untuk memberikan perlindungan bagi hak-hak masyarakat sehingga tidak dizalimi oleh penguasa.[39] Komisi ini mempelajari yurisprudensi sehingga mengeluarkan suatu laporan yang bermuatan pokok-pokok perlindungan hukum bagi masyarakat. Laporan itu berisikan asas-asas yang diberi nama *algemene Beginselen Van Behoorligh Bestuur* (*General Principles of Good Govment/Adminisitration* atau Asas-asas pemerintahan yang baik)[40]

Pada akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an gagasan *governance* atau *good governance* mulai berkembang di lembaga pembangunan multilateral. Konsep *good governance* sebagai tema baru dalam pertolongan pembangunan sering dirujuk sebagai peralihan yang signifikan dalam sistem pembangunan multilateral.[41]

Pada zaman Soekarno hingga saat ini konsep dan penerapan *good governance* sebenarnya sudah dilaksanakan namun belum maksimal, meskipun pada masa Soekarno belum menggunakan penamaan *good governance.*[42] Konsep yang mengemuka saat itu adalah Pancasila yang

---

[39] Komisi ini dibentuk Belanda pada tahun 1946 dan pada tahun 1950 komisi ini melaporkan hasil penelitiannya. Hasil penelitian ini ternyata tidak semua disetujui pemerintah dan akhirnya komisi ini dibubarkan pemerintah. Kemudian muncul komisi *van de Greenten* yang juga bentukan pemerintah Belanda dengan tugas yang sama dengan de Monchy. Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 231.

[40] Ibid,.

[41] Thomas Dam, "Good Governance in the Multilateral Development System" (Paper—University of Oslo, Norwegia, 2001), 2.

[42] Konsep *good governance* tidak bisa berkembang secara baik di Indonesia. Hal ini karena beberapa faktor yang kompleks, di antaranya adalah kegagalan Indonesia sejak awal masa kemerdekaan membangun pemerintahan yang demokratis, kredibel, dan akuntabel yang mammpu

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

mengandung nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kesejahteraan, dan keadilan yang harus diterapkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pancasila dalam pengertian (asas Negara Pancasila) sering disebut dasar falsafah Negara (*filosofische gronslag*) atau ideologi Negara (*staatidee*). Pancasila dipakai sebagai dasar mengelola pemerintahan Negara atau dengan kata lain Pancasila dipakai sebagai dasar untuk mengelola penyelenggaraan Negara.[43]

Makna Pancasila sebagai dasar Negara seperti dimaksudkan di atas sesuai dengan bunyi pembukaan UUD 1945, yang menyatakan:[44]

> "….maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada…"

Dilihat dari sisi morfologi bahasa Indonesia, kata *berdasar* berasal dari kata dasar, yang diberi awalan ber- menjadi berdasar.[45]

Dari aspek sejarah, Pancasila sebagai dasar Negara pertama-tama diusulkan oleh Ir. Soekarno pada sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pada rapat ini, BPUPKI mencari *fhilosofhisce grosnlag* untuk Indonesia yang merdeka, maka

---

menegakkan hukum secara benar.penyebab penting lainnya adalah ketidak mampuan bangsa Indonesia menanamkan *governance values*, nilai-nilai tata kepemerintahan yang baik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat Azyumardi Azra, *Dari Harvard Sampai Makkah* (Jakarta: Republika, 2005), 75.

[43] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2011), 78.

[44] Ibid.,

[45] 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

diputuskanlah Pancasila[46] sebagai dasar Negara. Sejak itu pula Pancasila digunakan sebagai nama dari falsafah Negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, meskipun untuk itu terdapat beberapa tata urut dan rumusan yang berbeda. Sejarah rumusan Pancasila itu tidak dapat dipisahkan dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia dan tidak dapat pula dipisahkan dari sejarah perumusan UUD 1945.[47]

Pancasila sebagai dasar Negara, hal ini bermakna, bahwa setiap tindakan rakyat dan Negara Indonesia harus selaras dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar Negara tersebut.[48] Hal ini mengingat bahwa

---

[46] Buletin mingguan *Hikmah* terbitan 9 Mei 1954 menerbitkan tulisan Natsir berjudul: "*Bertentangankah Pancasila dengan Al-Qur'an*". Tulisan itu membandingkan tiap sila dari pancasila dengan ajaran al-Qur'an. Dia bertanya mana mungkin Al-Qur'an yang memancarkan tauhid dapat apriori bertentangan dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa? Mana mungkin Al-Qur'an yang ajarannya penuh kewajiban menegakkan *'adalah ijtimā'iyah* dapat apriori dengan bertentangan dengan sila keadilan sosial? Mana mungkin Al-Qur'an yang justru memberantas sistem feodalisme dan pemerintah *istibdād* (diktator) sewenang-wenang, serta meletakkan dasar musyawarah dalam susunan pemerintah, dapat bertentangan dengan apa yang dinamakan dengan kedaulatan rakyat? Mana mungkin Al-Qur'an yang menegakkan istilah *iṣlāḥ baina al-nās* (damai antara manusia) dapat apriori bertentangan dengan apa yang disebut Peri Kemanusiaan? Mana mungkin Al-Qur'an yang mengakui adanya bangsa-bangsa dan meletakkan dasar yang sehat bagi kebangsaan, dapat apriori bertentangan dengan kebangsaan. Lihat Munawir Syadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993), 195. Lihat Moh. Mahfud MD, "Penguatan Moderasi Islam Dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara: Tinjauan Aspek Hukum dan Konstitusi" (Paper—Annual Conference for Muslim Scholars, 2018), 9.

[47] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 78. Tujuan negara Indonesia sebagai tercantum dalam UUD 1945 ialah untuk membentuk pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dengan berdasarkan pancasila. Lihat Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 55.

[48] Kalau Nabi dahulu merupakan pemimpin tunggal dengan otoritas yang berlandaskan kenabian dan bersumberkan wahyu, serta bertanggung jawab atas segala tindakan beliau kepada Tuhan semata, maka tidaklah demikian posisi khalifah pengganti beliau. Hubungan mereka dengan rakyat atau umat berubah menjadi hubungan antara dua peserta dari suatu kesepakatan atau "*kontrak sosial*" yang memberikan kepada masing-masing hak dan kewajiban atas dasar timbal balik, seperti yang tercermin dalam baiat yang disusul dengan "pidato pengukuhan". Kiranya dapat dikatakan bahwa para khaliafh dan rakyat itu masing-masing terikat oleh kesepakatan dua tingkat. Pada tingkat pertama kedua belah pihak bersepakat hendak tetap dan terus melaksanakan ajaran Islam sebagaimana yang diwariskan oleh Nabi. Kemudian pada tingkat selanjutnya kedua belah pihak bersepakat hendak melestarikan dan mempertahankan kehidupan bernegara yang telah dirintis oleh Nabi. Dalam hal itu rakyat mempercayakan pengelolaan urusan mereka kepada para

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

Pancasila dicari dari budaya bangsa Indonesia sendiri, sehingga Pancasila memiliki fungsi dan peranan yang sangat luas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.[49]

Setelah masa orde lama, muncullah masa orde baru yang berlangsung sangat lama di bawah kendali Soeharto. Kemudian pemerintahan Soeharto pada bulan Mei Tahun 1998 berakhir, karena desakan gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa merupakan tonggak sejarah diakhirinya pemerintahan otoriter dengan pendekatan represif. Tuntutan reformasi yang dikumandangkan antara lain perbaikan ekonomi, reformasi dalam bidang: politik dan hukum, pemberantasan praktik KKN.[50]

Beragam masalah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara muncul selepas era pemerintahan Soeharto, di antaranya adalah menurunnya kehidupan ekonomi yang ditandai dengan merosotnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang dollar yang dikenal dengan istilah krismon (krisis moneter). Praktik KKN terjadi hampir di seluruh jajaran dan tingkatan pemerintahan karena diinstitusikan praktik kenegaraan otoriter yang dinamakan dengan Negara korporatis. Dalam praktik kenegaraan seperti ini peranan pemerintah sebagai penyelenggara Negara cenderung sangat

---

khalifah disertai janji kesetiaan. Sebaliknya, para khalifah menjamin terus tegaknya Islam dan keamanan jiwa, keluarga dan harta benda rakyat, serta betanggung jawab atas kesejahteraan umum. Lihat Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993), 31. Dalam konteks ke-Indonesiaan tentunya yang terjadi adalah "kontrak sosial" antara presiden dan rakyat, dimana dalam hal ini Presiden dituntut untuk menjaga terus tegaknya pancasila yang didalamnya terkandung nuansa atau nilai-nilai Islami, sehingga terwujudlah keamanan jiwa, keluarga dan harta benda rakyat, serta muncullah kesejahteraan umum.

[49] Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 79.

[50] I Gusti Gurah Wairocana, "*Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) dan Implementasinya di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali" (Disertasi--Universitas Airlangga Surabaya, 2005), 1.

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

dominan. Sedangkan, peran masyarakat dalam kehidupan bernegara cenderung berubah sebagai pengerah atau mobilisasi. Krisis ini kemudian menjadi krisis multidimensional mendorong menguatnya tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan.[51]

Tuntutan reformasi mendapat tanggapan positif dari pemerintahan BJ Habibie yang mulai membuka saluran demokrasi. Tidak hanya itu, dibuat pula peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehidupan demokrasi dan HAM serta penyelenggaraan pemerintahan yang berkeadilan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih yang merupakan tindak lanjut dari amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih.

Pembuatan Undang-Undang di atas mengindikasikan tekad yang kuat dari pemerintah untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari unsur KKN. Hal ini dipertegas dalam UU RI No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas), yaitu mewujudkan supremasi hukum dan kepemerintahan yang baik.

## C. Asas-Asas *Good Governance*

Sebelum penulis memaparkan prinsip-prinsip *good governance*, akan disajikan teori keadilan yang digunakan dalam tulisan ini. Jika diteliti lebih lanjut, teori keadilan merupakan cita-cita utama dibentuknya *good governance.* Kata keadilan berasal dari kata dasar adil. Dalam bahasa Inggris,

[51] 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

disebut *justice,* sedangkan, dalam bahasa Belanda disebut dengan *rechtvaardig.* Adil diartikan dapat diterima secara objektif. Adil memiliki tiga pengertian, yakni, tidak berat sebelah, berpihak pada kebenaran, dan sepatutnya atau tidak sewenang-wenang.[52]

Menurut Jhon Stuart Mill bahwa eksistensi keadilan merupakan aturan moral. Moral adalah berbicara tentang baik dan buruk. Aturan moral ini harus difokuskan untuk kesejahteraan manusia.[53] Sementara itu, yang menjadi esensi atau hakikat keadilan merupakan hak yang diberikan kepada individu untuk melaksanakannya. Dari makna itu, dapat dipahami bahwa teori[54] keadilan adalah teori yang menyajikan dan menganalisis tentang ketidakberpihakan, kebenaran atau kesewenang-wenangan dari lembaga atau individu terhadap masyarakat atau inividu yang lainnya.[55]

Konsep hukum dan ide keadilan adalah saling berkaitan. Keadilan sosial adalah kebahagiaan sosial. Hal ini terpenuhi, jika kebutuhan individu sosial terpenuhi. Tata aturan yang adil merupakan tata aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut.[56]

Sejak kali pertama berdiri (kelahiran) UNDP pada tahun 1965, tugas dan profil lembaga ini berkaitan dengan diskusi akademik, politik, dan praktik bantuan (kemanusiaan). Sebagai institusi pembangunan internasional

---

[52] Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 25.
[53] Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 3.
[54] Teori merupakan asumsi dasar untuk membuktikan penelitian ilmiah. Lihat Juhaya S. Praja, *Teori Hukum dan Aplikasinya* (Bandung: Pustaka Setia, 2014), 1.
[55] Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), 26.
[56] Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 17-18.

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

yang besar, UNDP[57] telah memposisikan agenda pembangunan sebagai hal yang sangat penting, dalam hal ini dimensi kemanusian sangat diperhatikan.[58] UNDP, merumuskan sembilan (9) aspek fundamental (asas/prinsip) yang harus diperhatikan, yaitu[59]:

a. Partisipasi (*participation*), yaitu keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik langsung maupun melalui institusi perwakilan yang sah dan mewakili kepentingan mereka. Bentuk keikutsertaan dibuat atau berdasar prinsip demokrasi, yakni kebebasan berkumpul dan menyampaikan argumentasi yang konstruktif. Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga Negara memiliki hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat. keikutsertaan tersebut dapat dilaksanakan secara langsung ataupun melalui institusi intermediasi, seperti DPRD, LSM, dan lainnya. Keikutsertaan yang diberikan dapat direalisasikan dengan buah pikiran, dana, tenaga, ataupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Keikutsertaan masyarakat dilaksanakan tidak hanya pada tahapan penerapan, namun secara holistik, mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta pemanfaatan hasil-hasilnya. Syarat utama warga Negara disebut berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa, bernegara, dan berpemerintahan, yaitu ada rasa kesukarelaan, keterlibatan secara

[57] *UNDP* mengembangkan *human development index* yang berusaha mengukur praktik *good governance* dengan melihat perkembangan kemanusiaan (*human progress*). Lihat Pratikno, "Good Governance dan Governability", *Jurnal Imu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8, No. 3 (Maret, 2005), 14.

[58] Thomas Dam, "Good Governance in the Multilateral Development System" (Paper—University of Oslo, Norwegia, 2001), 9.

[59] Wirman Syafri, *Studi Tentang Adminitrasi Publik* (Jakarta: Erlangga, 2002) 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

emosional dan memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatan.

b. Penegakan hukum (*rule of law*)[60], rancang bangun hukum haruslah adil dan dilaksanakan tanpa memihak siapapun, terutama hukum untuk hak asasi manusia. *Good governance* dilakukan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah terwujudnya penegakan hukum yang adil dan tidak pandang bulu. Tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan terwujud kehidupan yang demokratis, tetapi kekerasan. Tanpa penegakan hukum, orang secara bebas berusaha mencapai tujuannya sendiri tanpa mengindahkan kepentingan orang lain dengan melegalkan segala cara. Oleh karena itu, pijakan awal pembuatan *good governance* adalah mewujudkan sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunaknya, perangkat kerasnya maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya.

c. *Transparancy*, transparansi[61] dibuat atas dasar kebebasan arus informasi. Proses institusi dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dimengerti dan dipantau. Transparansi atau keterbukaan ini selaras dengan semangat zaman yang

---

[60] Office of United Nations High Comissioner for Human Rights, *Good Governance for Practices for The Protection of Human Rights* (New York and Geneva: United Nations, 2007), 45.

[61] Menurut terminologi agama, transparansi ini disetarakan dengan kejujuran. Kejujuran merupakan pilar penting dalam terbentuknya tata kelola pemerintahan yang baik. Lihat M. Quraih Shihab, *Tafsir al-Misbah, Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur'an* (Jakarta: Lentera Hati, 2007), 745. Lihat Imām Abd Allāh bin Aḥmad bin Maḥmūd al-Nasafī, *Tafsīr al-Nasafī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1995), 523. Shaikh Aḥmad al-Naḥrāwī, *al-Dur al-Farīd,'*dicetak bersama *Fath al-Majīd* (Surabaya: al-Hidayah, tt), 41-42. Shaikh Aḥmad al-Dasuqī, *Hāshiah al-Dasuqī 'ala Um al-Barāhain* (Surabaya: al-Hidayah, tt), 173. Salahuddin Wahid, "Pejabat Jujur Sulit Dicari", *Kompas* (Maret 2013), 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

serba terbuka adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik, dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik, sampai pada tahapan perbaikan.

d. *Responsiveness*[62], institusi dan proses harus berupaya untuk melayani setiap *stakeholder*. Sebagai ketetapan logis dari keterbukaan, setiap komponen yang terlibat dalam proses pembagunan *good governance* harus mempunyai daya tanggap terhadap keinginan atau keluhan para pemangku kepentingan. Usaha peningkatan daya tanggap tersebut, terutama diarahkan pada sektor publik yang selama ini cenderung tertutup, arogan, serta mengarah pada kekuasaan. Untuk mengetahui kepuasaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik, secara berkala perlu dilakukan survei untuk memahami tingkat kepuasan konsumen (*customer satisfaction*).

e. *Consensus orientation*, *Good Governance* berfungsi sebagai perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur. Kegiatan bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat pada dasarnya merupakan aktivitas politik, yang berisi dua hal utama, yaitu konflik dan kesepakatan. Dalam *good governance*, pengambilan keputusan ataupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan kesepakatan., yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan

[62] Aziza Akhmouch, *Report Condition for Success 1 "Good Governance"* (Marseille-France: OECD, 2012), 5.

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

kesepakatan yang telah diputuskan bersama. Kesepakatan bagi bangsa Indonesia sebenarnya bukanlah hal yang baru, karena nilai dasar bangsa Indonesia dalam memecahkan persoalan bangsa adalah melalui musyawarah untuk mufakat.

f. *Equality*, semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan memiliki kesempatan untuk meningkatkan atau memelihara kesejahteraan mereka. Semua mempunyai hak dan kewajiban yang sama sebagai warga Negara. Termasuk juga dalam hal ini adalah kalangan minoritas mempunyai hak yang sama seperti kalangan mayoritas. Tidak ada istilah kebal hukum, karena semua harus tunduk di depan hukum.

g. *Effectiveness and efficiency*, proses dan institusi menghasilkan selaras dengan apa yang telah ditentukan dengan memakai sumber yang ada sebaik mungkin. Hal ini membutuhkan proses pembuatan kebijakan yang matang, pemantauan, dan evaluasi untuk menilai apakah hasil selaras dengan harapan yang diinginkan.

h. *Accountability*[63], para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada masyarakat dan institusi *stakeholder*. Akuntabilitas ini terkait dengan organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, misalnya apakah keputusan tersebut untuk kepentingan dalam atau luar organisasi.

i. *Strategic vision*, para pemimpin dan publik harus memiliki tinjauan *good governance* dan pengembangan manusia yang mendalam, serta jauh ke

[63] Franzisca Walter (ed), *Good Governance: Policy Document* (Austria: Vienna, 2011), 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

depan sesuai dengan apa yang dibutuhkan untuk pembangunan semacam ini.

Indikator tata kelola pemerintahan yang baik menurut David T. Osborne, ada 10, yakni: Pertama, *catalytic government*[64], pemerintah yang lebih mengutamakan untuk mengarahkan dari pada "mengayuh" (*steering rather than rowing*), memiliki fokuss pada pengarahan, bukan pada produksi pelayanan publik. Memilah fungsi mengarahkan (kebijaksanaan dan regulasi) dari fungsi mengayuh (pemberian layanan dan *compliance*). Peranan pemerintah lebih sebagai pemberi fasilitas dari pada langsung melaksanakan semua kegiatan operasional. Cara-cara yang dilakukan antara lain: privatisasi, lisensi, konsensi, kerjasama operasional, kontrak, insentif pajak, dan lain-lain. Pemerintah harus menyediakan beragam pelayanan publik, namun tidak harus terlibat secara langsung dengan proses produksinya. Pemerintah lebih berfokus pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diarahkan kepada swasta atau pihak ketiga. Produksi pelayanan publik oleh pemerintah harus dijadikan sebagai pengecualian, bukan suatu kewajiban. Pemerintah hanya membuat pelayanan publik yang belum dapat dilakukan pihak lain.

Kedua, *community-owned government*[65], pemerintah adalah milik masyarakat. Memberdayakan/memberi wewenang daripada melayani. Mendukung mekanisme kontrol atas pelayanan lepas dari birokrasi dan

---

[64] David T. Osborne, "Reinventing Government" *Journal Leadership*, Vo. 6, No. 1 (Januari, 1993), 2.

[65] Yanto Heryanto, Implementasi Good Governance Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia" *Jurnal Logika*, Vol. 12 No. 3 (2014), 32.

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

diserahkan kepada masyarakat. Masyarakat dapat membangkitkan komitmen mereka yang lebih kuat, perhatian lebih baik dan lebih kreatif dalam memecahkan problem.

Ketiga, pemerintah yang kompetitif (*competitive goverment*)[66], menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan. Pemberian jasa/layanan harus berkompetisi dalam upaya berdasarkan kinerja dan harga. Kompetisi merupakan kekuatan mendasar yang tidak memberikan pilihan lain yang harus dilaksanakan oleh organisasi publik. Pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak bersifat monopoli, namun harus bersaing secara sportif.

Keempat, Pemerintahan digerakkan oleh misi (*mission-driven goverment*)[67], mengubah organiasasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi digerakkan oleh misi. Secara internal, dapat diawali dengan mengeluarkan peraturan internal dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi. Perlu dilihat kembali visi tentang apa yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Misi pemerintah harus nyata dan peraturan perundangan tidak boleh berseberangan dengan misi tersebut. Apa yang tidak dapat dilaksanakan pemerintah diatur dalam mandatnya. Tujuan pemerintah bukan mandatnya, tetapi misinya. Contoh: metode penyusunan APBD. APBD memang harus disusun berdasarkan suatu prosedur yang benar dan baku,

[66] David T. Osborne, "Reinventing Government" *Journal Leadership*, Vo. 6, No. 1 (Januari, 1993), 2.
[67] Yanto Heryanto, Implementasi Good Governance Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia" *Jurnal Logika*, Vol. 12 No. 3 (2014), 33.

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 pemenuhan prosedur bukan tujuan. Tujuan APBD adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kelima, pemerintah yang berorientasi hasil (*results-oriented government*)[68], berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif, membiayai hasil bukan masukan. Mengembangkan standar kerja, yang mengukur seberapa baik mampu memecahkan problem. Semakin baik kinerja, semakin banyak dana yang dialokasikan untuk mengganti dana yang dikeluarkan unit kerja.

Keenam, pemerintah berorientasi pada pelanggan (*customer-driven governmet*)[69], memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Instansi pemerintah harus tanggap terhadap perubahan kebutuhan dan selera konsumen. Menciptakan *dual accountability*, yakni masyarakat dan bisnis, serta DPRD dan pejabat.

Ketujuh, pemerintah wirausaha (*enterprising government*), menghasilkan daripada membelanjakan. Pemerintah wirausaha berfokus pada energinya bukan hanya membelanjakan uang, melainkan mendapatkannya. Contoh penerapannya adalah Bappeda dapat menjual informasi tentang daerahnya, BUMN menjual barang maupun jasa, dan memberi hak guna usaha, dan lain sebagainya.

---

[68] David T. Osborne, "Reinventing Government" *Journal Leadership*, Vo. 6, No. 1 (Januari, 1993), 2.

[69] Yanto Heryanto, Implementasi Good Governance Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia" *Jurnal Logika*, Vol. 12 No. 3 (2014), 33.

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

Kedelapan, pemerintah antisipatif[70], mencegah daripada mengobati, bersikap proaktif, memakai perencanaan strategis untuk mewujudkan visi daerah. Visi membantu memperoleh kesempatan tidak terduga, menyelesaikan krisis tidak terduga, tanpa menunggu perintah.

Kesembilan, pemerintahan desentralisasi (*decentralized government*)[71], dari hierarki menuju keikutsertaan dan tim kerja. Hal ini karena memperhatikan beragam tantangan dari masyarakat, di antaranya adalah perkembangan teknologi sudah sangat maju, kebutuhan masyarakat dan bisnis semakin banyak, dan staf banyak yang berpendidikan tinggi. Oleh karena itu pemerintah perlu melaksanakan untuk menurunkan wewenang melalui organisasi, dengan mendukung mereka yang berurusan langsung dengan pelanggan untuk lebih banyak memproduk keputusan, yang bertujuan memudahkan keikutsertaan masyarakat, serta terbagunnya suasana kerja tim. Pejabat yang langsung berkaitan dengan masyarakat harus dikasih kewenangan yang selaras, karena dengan kewenangan yang diberikan akan memungkinkan terciptanya koordinasi di antara semua instansi yang terkait.

Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar (*market-oriented government*)[72], meningkatkan perubahan melalui pasar dan bukan dengan mekanisme prosedur serta pemaksaan. Pemerintah model ini tidak memerintah dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan memakai sistem insentif agar menguntungkan masyarakat. Kebijaksanaan publik harus dapat

---

[70] Ibid,.
[71] David T. Osborne, "Reinventing Government" *Journal Leadership*, Vo. 6, No. 1 (Januari, 1993), 3.
[72] 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

memanfaatkan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan keikutsertaan pihak swasta harus ditingkatkan.

World Bank Institute, sebagaimana dikutip oleh Bjorn Hallerod, Hans Ekbrand, dan David Gordon[73] menyatakan, bahwa indikator *good governance* ada 6, yang penjelasannya sebagai berikut.

Pertama, aspirasi dan akuntabilitas (*voice and accountability*), yakni akses bagi publik untuk memperoleh informasi tentang perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan keterbukaan aspirasi layanan kepada warga dari legislator

Kedua, stabilitas politik (*political stability*), yakni gagasan, bahwa lembaga pemerintah di pemerintah lokal hingga Negara memiliki kontrol sehingga pemerintahan menjadi stabil dan berjalan lancar.

Ketiga, efektivitas pemerintah (*government effectiveness*), yakni ukuran pemerintah untuk mnegetahui target yang ditetapkan sebelumnya oleh pemerintah dapat tercapai.

Keempat, kualitas peraturan (*regulatory quality*), yakni peraturan yang akan dan dilaksanakan pemerintah harus memiliki kualitas/mutu yang menjamin terciptanya kepentingan umum antara pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta.

Kelima, supremasi hukum (*rule of law*), yakni upaya penegakan hukum secara berkelanjutan. Tidak berat sebelah atau tidak tumpul di atas

[73] Bjorn Hallerod, Hans Ekbrand, dan David Gordon, *Good Governance: What we Think it is and What we Really Measure* (Sweden: University of Gotheburg, 2014), 9.

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 tajam di bawah. Semua warga mempunyai posisi yang sama di depan hukum.

Keenam, kontrol korupsi (*control of corruption*), yakni usaha melakukan pemberantasan korupsi, karena perbuatan ini telah merugikan Negara secara nyata.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN RI), mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam penyediaan *public good and service.*[74]

Pada tahun 2003 LANRI menyatakan dua belas prinsip *good governance*, yakni[75]:

a. Akuntabilitas

   Pertanggungjawaban kepada masyarakat atas setiap aktivitas yang dilakukan.[76] Diselenggarakannya *good governance* adalah prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk merealisasikan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan Negara. Dengan demikian dibutuhkan peningkatan dan pengaplikasiaan sistem pertanggungjawaban yang tepat dan jelas, sehingga penyelenggaraan dan pembangunan mampu berjalan dengan baik. Menurut Hughes[77] bahwa organisasi pemerintahan diselenggarakan oleh publik dan untuk publik, karena

[74] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013), 188.
[75] Sedarmayanti, *Reformasi Adminsitasi Publik, Refromasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan* (Bandung: Refika Aditama, 2010), 287.
[76] Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004), 24. Lihat Jan Wouters and Cedric Ryngaert, *Good Governance: Lessons From International Organizations* (Working Paper—Institute for International Law K.U. Leuven, 2004), 4.
[77] Owen E. Hughes, *Public Management and Administration An Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), 240.

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

itu butuh mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat. Pengambilan keputusan pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil adalah bertanggung jawaban untuk umum, serta institusi pemangku kepentingan. Pertanggungjawaban ini berbeda, tergantung pada organisasi dan apakah keputusannya bersifat internal atau eksternal.[78]

b. Transparansi

Tranparansi dan keterbukaan[79] merupakan hal yang penting untuk pembnagunan yang berlanjutan. Masyarakat dan lembaga sektor swasta terlibat dalam pengembangan kebijakan, mereka adalah kolaborator yang lebih baik dan mitra pemerintah dalam pemberian layanan, memiliki kemampuan yang lebih baik dalam mengontrol pemerintah, dan menyebabkan peningkatan hasil pembangunan.[80]

c. Kesetaraan

Persamaan posisi bagi warga Negara tanpa diskriminasi.[81]kesetaraan menangani kesenjangan kemampuan (politik, ekonomi, hukum, atau budaya) dan menuntut kelanjutan pembangunan berkemajuan yang berorinetasi pada kepentingan umum, bukan kepentingan kelompok atau individu. Lembaga-lembaga yang menjamin tidak adanya

---

[78] Jhon Graham, "Principles for Good Governanace in the 21st Century" (Paper—Institute on Governance, Canada, 2003), 6.

[79] Minat dan tindakan untuk saling kontrol dan bertanggungjawab. Lihat Miftah Thoha, *Birokrasi Politik di Indonesia* (Jakarta; Rajagrafindo Persada, 2003), 60. Institute for Local Government, *Promoting Good Government at The Local Level* (Paper—ILG), 14.

[80] *UNDP*, "Governance for Sustaibale Develomnet" (Paper—UNDP, New York, 2014), 6.

[81] Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, dalam Zudan Arif Fakhrulloh, *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 431.

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

diskriminatif punya potensi mengurangi krisis yang sangat rentan terjadi.[82]

d. Supremasi Hukum

Jika dikaitkan dengan aparat birokrasi bermakna ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta; dan dari segi masyarakat madani bermakna ada kerangka hukum yang dibutuhkan untuk menjamin hak warga Negara dalam menegakkan pertanggung jawaban pemerintah.[83] Supremasi hukum ini sangat penting untuk mewujudkan Negara hukum yang kuat dan melindungi segenap warga Negara, tanpa melihat suku, agama, warna kulit, karena semua sama di muka hukum.

e. Keadilan

Semua warga Negara mempunyai peluang yang sama untuk mendapatkan kejahteraan dan keadilan.[84] Melalui asas *good governance*, setiap masyarakat mempunyai peluang yang sama untuk mendapatkan kesejahteraan. Namun, karena kompetensi masing-

---

[82] *UNDP*, "Governance Principles, Institutional Capacity and Quality" (Paper—UNDP, New York, 2011), 281.

[83]Sedarmayanti, *Reformasi Adminsitasi Publik, Refromasi Birokrasi, Dan Kepemimpinan Masa Depan* (Bandung: Refika Aditama, 2010), 290.

[84] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013),
193. Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004),25. Allah memerintahkan berbuat adil dan bagus kepada semua manusia. Ibnu 'Abbās berkata: adil adalah tauhid dan ihsān adalah melaksanakan kefarduan, ia juga berkata: ihsān adalah ikhlas dalam tauhid, ini merupakan makna dari sabda Nabi Muḥammad: "ihsan adalah kamu menyembah Allah seolah-olah kamu melihatnya". Maqātil berkata: adil adalah tauhid dan ihsān adalah memaafkan manusia. Lihat Imām Abi Muḥammad al-Ḥusain bin Mas'ūd al-Farrā' al-Baghāwī al-Shāfi'i, *Tafsīr al-Baghāwī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993), 67. Kesamaan hak di antara kalian, meninggalkan ketidakadilan, serta menyampaikan/memberikan hak kepada yang berhak. Berbuat baik kepada orang lain yang berbuat belum baik. Lihat Imām Abdullāh bin Aḥmad bin Maḥmūd al-Nasafī, *Tafsīr al-Nasafī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1995), 693.

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

masing masyarakat yang berbeda-beda, sektor publik harus memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan secara serentak.

f. Desentralisasi

Sejak mendeklarasikan kemerdekaan nasional, setelah perang dunia kedua, Indonesia berupaya menerapkan sentralisasi dan desentralisasi.[85] Terwujudnya pembatasan kekuasaan Negara dan badan-badan Negara dengan metode menerapkan asas pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini berfungsi menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *cheks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.[86]

g. Kebersamaan

Upaya merealisasikan tata kelola pemerintahan yang baik dilaksanakan secara bersama antara Negara, institusi, dan warga. Hal ini dilakukan dengan dialog secara berkelanjutan, saling percaya.[87]

---

[85] Ronald L. Holzhacker, Rafael Wittek, dan Johan Woltjer (ed), *Decentralization and Governance in Indonesia* (New York: Springer International Publishing Switzerland, 2016), 4.

[86] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015), 151.

[87] Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (Jakarta: Kencana, 2010), 161. Kebersamaan ini akan memunculkan tolong-menolong. Allah memerintah kepada hamban-Nya yang beriman untuk saling tolong-menolong dalam perbuatan bagus, serta meninggalkan kemunkaran, ini dinamakan dengan takwa. Allah melarang hamba-Nya untuk bertolong menolong dalam kebatilan, perbuatan dosa, dan yang dilarang. Ibnu Jarīr berkata: *al-ithm* adalah meninggalkan apa yang Allah perintah untuk mengerjakannya, sedangkan *al-'udwān* melewati batas terhadap apa yang Allah wajibkan bagi diri sendiri dan orang lain. Imām Abi al-Fida' al-Hāfidh ibn Kathīr al-Dimashqi, *Tafsīr al-Qur'an al-'Aẓīm* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1994),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

Hal ini menunujukkan kerja tim yang solid akan menghasilkan prestasi yang baik.

h. Profesionalitas

Kompetensi dan keahlian teknis yang memadai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab, baik yang bersifat adiministratif maupun fungsional yang diberikan kepadanya.[88] Berdasarkan hal ini, dilarang menyelewengkan jabatan atau tanggung jawab dipercayakan padanya, karena hal ini bertentangan dengan asas profesionalitas.

i. Cepat tanggap

Ketetapan logis dari keterbukaan sehingga setiap komponen yang ikutserta dalam proses pembangunan. *Good governance* harus mempunyai daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.[89] Istilah yang berkembang saat ini adalah pejabat atau pemimpin yang mau mendengar aspirasi rakyat.

j. Efektif dan Efisien

Pengaturan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).[90] Hal ini bertujuan, agar mampu bersaing secara sportif dalam percaturan dunia, kegiatan pemerintahan harus berfokus pada efektivitas dan efisiensi dalam

---

[88] Said Sampara, *Merealisasi Good Governance dalam Pelayanan Publik*, dalam Soekarwo, *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani* (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015), 295. Konsekuensi logis dari profesionalitas adalah tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Lihat Wael Zakout, Babette Wehrmann, and Mika-Petteri Torhonen, *Good Governane in Land Administration: Principles and Good Practices* (Paris: The World Bank, tt), 4-5.

[89] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013),192.

[90] Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004), 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

setiap kegiatan. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pemerintah harus merencanakan dan membuat penggunaan terbaik dari sumber daya yang mereka miliki. Konsep efisiensi dalam konteks *good governance* juga mencakup pemanfaatan yang terus menerus terhadap sumber daya alami dan perlindungan lingkungan hidup. Tekanan pentingnya efektivitas dan efisiensi terutama ditujukan pada sektor publik.

k. Berdaya Saing

Usaha untuk menyederhanakan dan melaksanakan keterbukaan sistem perundangan dan sebagai usaha untuk menyempurnakan kualitas adiminstrasi. Selain itu, juga untuk memberikan jaminan kondisi yang maksimal terhadap dicapainya produktivitas dan kemampuan yang terkait dengan pencapaian pertumbuhan sosial dan ekonomi.[91]

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menyebutkan 10 prinsip yang harus dilaksanakan[92] dalam kepemerintahan yang baik. Prinsip-prinsip itu hampir selaras dengan prinsip dalam Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Yang menjadi pembeda adalah istilah kebersamaan dibahasakan dengan partisipasi, terdapat prinsip visi strategis yang mengandung arti tersedianya kebijakan dan rencana yang terpadu serta jangka panjang. Kemudian terdapat prinsip pengawasan yang mengandung makna tersedianya pengawasan yang efektif dengan keterlibatan masyarakat.

[91] Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (Jakarta: Kencana, 2010),160.
[92] Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintah yang Baik*, dalam Buku *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 431

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

Bermacam-macam bentuk pengawasan, baik yang ditujukan kepada aparatur penyelenggara Negara maupun yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan masyarakat dalam bentuk pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif maupun pengawasan masyarakat, yang pada dasarnya telah cukup memadai apabila dilaksanakan secara terus menerus dan konsekuen dengan disertai tindakan administratif maupun tindakan hukum. Tetapi, kenyataan yang dihadapi adalah pelaksanaan masing-masing pengawasan belum berjalan dengan baik.

Realisasi pengawasan melekat yang belum efektif karena dilakukan oleh pihak yang sama-sama melakukan tindakan penyelewengan atau karena masih adanya perasaan *ewuh pakewuh* untuk melakukan tindakan disiplin secara tegas. Sedangkan pengawasan fungsional juga tidak efektif, karena masih didapati aparat pengawasan fungsional pemerintah yang memiliki perilaku belum terpuji dan bermental yang belum baik. Pengawasan legislatif juga sangat dipengaruhi oleh kualitas legislatif secara kelembagaan maupun individu anggota legislatif dengan kenyataan yang dihadapi saat ini adalah ketidakmampuan legislatif mengawasi eksekutif, karena kehidupan partai politik belum sepenuhnya mendorong usaha-usaha pengawasan yang efektif.

Pengawasan dari semua pemangku kepentingan dalam Negara demokrasi perlu diefektifkan, mengingat Indonesia adalah Negara hukum[93]

[93] Konsep negara hukum erat kaitannya dengan konsep negara demokrasi. Kedua konsep tersebut saling isi mengisi dan merupakan prasyarat dari yang satu terhadap yang lainnya. Lihat Munir Fuady, *Konsep negara Demokrasi* (Bandung: Refika Aditama, 2010), 19. Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum *(supremacy of law)*, kesetaraan di hadapan hukum *(equality before the law)*, dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum *(due process of law)*. Lihat

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

yang demokratis. Proses berdemokrasi ini harus terus digerakkan, karena yang dimaksud sistem demokrasi adalah proses yang berkelanjutan, bukan dianggap selesai dan paripurna tanpa ada kelanjutan.

Proses pembentukan negara hakikatnya telah berlangsung sejak Indonesia merdeka sampai pada masa reformasi. Hasil-hasil yang diperoleh masih jauh dari harapan atau belum maksimal. Bahkan perkembangan terakhir mengarah pada kondisi perpecahan bangsa dan ancaman tidak main-main bagi keberlanjutann Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Abdul Rozak dkk dalam buku Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education*): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani.[94]

Peralihan pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru, diteruskan dengan pemerintahan reformasi hingga ke pemerintahan Gus Dur (Abdurrahman Wahid), Megawati, SBY, dan Jokowi diharapkan dapat belajar dari kesalahan dan kelemahan pendahulunya. Namun, ternyata masih mengalami rintangan. Beragam persoalan bangsa yang dihadapi sejatinya bermuara pada kesalahan kebijakan, penyimpangan, dan penyalahgunaan kekuasaan, khususnya yang berhubungan dengan penyelenggaraan fungsi dan tugas pemerintahan.

Jika dilihat dalam bidang ekonomi misalnya, maka kemiskinan yang dilanda oleh bangsa Indonesia saat ini telah berada pada taraf yang sangat

---

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat)* (Bandung: Refika Aditama, 2009), 46-47.

[94] Secara lengkap lihat Abdul Rozak dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Kencana, 2004), 141-163.

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

tidak membahagiakan. Kemiskinan hakikatnya lebih dikarenakan oleh adanya kesalahan kebijakan dan aplikasi kebijakan ekonomi politik di masa lampau. Bahkan, hingga sekarang masih terjadi.

Pada bidang politik, penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan sangat dirasakan, terutama dengan dominasinya kepentingan penguasa dalam menentukan kehidupan rakyat. Selain itu juga, dalam bidang hukum menyebabkan terciptanya ketidakadilan masyarakat serta terjadinya krisis penegakan hukum yang diikuti krisis kepercayaan masyarakat terhadap penegakan hukum yang terus menerus.

Pada bidang budaya, terjadi beragam kesenjangan dan ketidakberdayaan yang diakibatkan oleh penyeragaman budaya yang diwarnai oleh adanya dominasi budaya tertentu. Sehingga budaya-budaya lokal lainnya mengalami proses peminggiran, bahkan cenderung dikalahkan dalam kancah kebudayaan nasional.

Jika diperhatikan dari sumber masalahnya, maka tidak dapat dihindari bahwa kesalahan kebijakan dan penerapannya adalah tanggung jawab pemerintah, baik pemerintah yang lampau maupun saat ini. Dengan kata lain, pertanggungjawaban itu harus terealisasikan dalam suatu agenda penyelenggaraan *good governance*. Sebab dengan agenda inilah cita-cita bangsa untuk mengejewantahkan masyarakat madani akan menjadi suatu kenyataan.

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

Dari keterangan itu, dapat dipahami bahwa reformasi menjadi gerbang transformasi yang terpenting sebagai pijakan awal mendasar untuk mewujudkan *good governance,* suatu kebijakan dalam bidang pemerintahan.

Kepedulian institusi internasional menurut konsep yang diartikan oleh *United Nations Development Program* (*UNDP*) dalam dokumen kebijakannya yang dikeluarkan pada Januari 1997 merupakan suatu konsensus yang berkaitan dengan pengaturan Negara yang dibuat bersama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan sektor swasta. Untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik, perlu diciptakan dialog antar pemangku kepentingan di Negara, agar semua pihak merasa memiliki tata pengaturan tersebut. Tanpa konsensus yang dimunculkan dari dialog ini, kesejahteraan tidak akan terealisasi, karena aspirasi politik maupun ekonomi mengalami rintangan. Kepedulian tentang kesejahteraan masyarakat ini sejatinya sudah ada sejak lama dalam agama Islam dan hal ini juga masih terus digerakkan oleh lembaga nasional, LAN RI.

## D. *Good Governance* dalam Hukum Islam

Hukum Islam telah lama dikenal, baik oleh kalanagn *insider,* maupun *outsider* atau yang dibahasakan Hallaq[95] sebagai orientalisme. Hal ini karena Hukum Islam dijadikan sebagai suatu bidang penelitian yang sentral dan strategis, satu bidang yang begitu vital, sehingga ia berada di jantung proyek kegiatan para kolonialis Eropa. Begitu pula semangat

[95] Wael B. Hallaq, *The Quest for Origins or Doctrine? Islamic Legal Studies as Colonialist Discourse,* dicetak bersama dengan *the Origins of Muhammadan Jurisprudence* oleh Joseph Schacht, (Yogjakarta: Insan Madani, 2010), ii

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 Islam (*uṣūl al-fiqh*) konvensional telah dikenal selama berabad-abad dan menjadi point penting pengembangan Hukum Islam di dunia Islam.[96]

Hukum[97] Islam adalah seperangkat aturan dalam Islam yang keberadaannya dapat dipakai acuan. Namun, hukum Islam juga harus diselaraskan dengan waktu dan tempatnya, dengan bahasa lain adalah hukum Islam yang relevan dengan masa kini, sehingga pada saat yang sama hukum Islam tidak kehilangan signifikansinya (*maghza*nya).

Menurut Jasser Auda, Hukum Islam[98] terbagi menjadi tiga. *Pertama*, *sharī'ah* merupakan wahyu yang diterima oleh Nabi Muhammad saw. dan dipraktikkan dalam risalah dan misi kehidupan beliau. Dengan kata lain, *Sharī'ah* adalah alquran dan al-Sunnah. *Kedua*, *Fiqh* adalah koleksi, dalam jumlah besar, pendapat hukum yang diberikan oleh ahli Hukum Islam dari berbagai mazhab, berkenaan dengan penerapan *Sharī'ah* (dalam arti di atas) pada berbagai situasi kehidupan nyata sepanjang empat belas abad terakhir.

---

[96] Ahwan Fanani, "Usul al-Fiqh Versus hermeneutika Tentang Pengembangan Pemikiran Hukum Islam Kontemporer", *Islamica*, Vol.04 ,No.2, (Maret, 2010), 194.

[97] Pada umumnya yang dimaksudkan adalah keseluruhan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2008), 40. Hukum merupakan sistem konseptual kaidah-kaidah hukum dan keputusan-keputusan hukum (*rechtsbeslissingen*) dimana pemebentukan hukum diawali dari kesadaran hukum. Ini artinya hukum tidak semata-mata muncul dari pikiran rasional yang ketat. Hukum dibentuk oleh ihwal-ihwal seperti kepercayaan, intuisi etikal atau perasaan manusia, yang di dalamnya terjalin ihwal rasional dan irrasional. Meskipun begitu ihwal rasional adalah faktor terpenting. Lihat Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), 3-4.

[98] Hukum Islam memiliki sejumlah konsep Hukum yang mengesankan, baik yang khusus maupun yang umum, namun konsep-konsep tersebut masih terlalu luas dan isinya kurang (petunjuk yang belum pasti). Lihat Joseph Schacht, *An Introduction to Islamic Law*, (London: Oxford University Press, 1982), 205.

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

*Ketiga*, fatwa adalah aplikasi *sharī'ah* atau *fiqh* (di atas) dalam kehidupan nyata umat Islam saat ini.[99]

Hukum Islam[100] bermuara dari ajaran Islam (alquran dan al-hadis) diistilahkan dengan *law is religion*. Selain itu Hukum Islam dapat disebut *Islamic law* dan *Islamic Jurisprudence*. *Islamic law* disebut shariat Islam dan *Islamic Jurisprudence* disebut fiqh.[101]

*Fiqh* secara etimologi merupakan pemahaman (*al-fahmu*), sedangkan secara terminologi adalah ilmu setiap hukum *shar'i* yang bersifat praktik dimana metode mendapatkannya melalui jalur ijtihad semisal ilmu tentang niat dalam wudhu' merupakan hal yang wajib dan masalah-masalah *ijtihādiyah* yang lain.[102]

*Fiqh* menurut makna etimologi adalah pemahaman. Sedangkan menurut terminologi merupakan pengetahuan tentang hukum-hukum agama yang dihasilkan dengan metode ijtihad.[103] *Fiqh* secara etimologi adalah

---

[99] Jasser Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), xxiii.

[100] Hukum Islam merupakan kata majemuk yang masing-masing kata-katanya pada mulanya berasal dari bahasa Arab yaitu, hukum dan Islam. Akan tetapi, penggunaan kedua kata tersebut dalam bentuk kata mejemuk, hanya digunakan dalam bahasa Indonesia, sedangkan di dalam bahasa Arab sendiri, penggunaan kata majemuk tersebut tidak dikenal. Lihat Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2014), 15. Hukum Islam disebutkan bahwa Hukum Islam ialah seperangkat norma yang mengatur tingkah laku manusia yang bersumber dan menjadi bagian dalam agama Islam. Lihat Ija Suntana, *Politik Hukum Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2014), 69. Adapun eksistensi hukum Islam di Indonesia mempunyai dua bentuk, yaitu sebagai hukum normatif yang diimplementasikan secara sadar oleh umat Islam, dan sebagai hukum formal yang dilegislasikan sebagai hukum positif untuk umat Islam di Indonesia. Pendekatan kultural berhubungan dengan bentuk pertama, sedang pendekatan struktural berhubungan dengan bentuk kedua. Lihat Imam Ghazali Said, "Piagam Jakarta: Ekspresi Perjuangan untuk Legislasi Hukum islam di Indonesia", *Akademika*, Vol.14 ,No.2, (Maret, 2004), 85.

[101] Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, …64-65.

[102] Moch. Djamaluddin Ahmad, *Miftāh al-Wuṣūl*, (Jombang: Pustaka al-Muhibbin, 1412 H.), 4.

[103] Jalāl al-Dīn al-Mahallī, *al-Warāqat*, (Surabaya: al-Hidayah, tt), 13. Lihat Tāj al-Dīn Abdi al-Wahhab Ibni al-Subkī, *Jam' al-Jawāmi'*, di cetak bersama dalam *Hāshiah al-'allāmah al-Bannānī* (Surabaya: al-Hidayah,tt.), 42.

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

pemahaman, sedangakn secara terminologi adalah ilmu tentang hukum-hukum *shar'i* (bukan hukum rasional) yang berupa praktik (bukan hukum *shar'i* yang berupa keyakinan semisal sifat *qudrah* wajib bagi Allah, yang diperoleh dari dari aksioma-aksioma hukum secara terperinci semisal aksioma *aqimū al-ṣalāta*. Ini adalah perintah dimana perintah menujukkan sebuah kewajiban, oleh karena itu shalat berhukum wajib dan juga larangan mendekati zina dalam ungkapan *walā taqrabū al-zina*. Adapun rujukannya ialah dari alquran, Sunnah, Ijmak, dan Qiyas.[104]

*Fiqh* secara bahasa ialah pemahaman, sedangkan secara istilah ialah ilmu yang berupa hukum yang pasti yang selaras dengan kenyataan yang diambil dari sebuah aksioma yang hukum tersebut bukan merupakan ilmu tentang dzat dan sifat semisal dzatnya Zaid dan sifatnya Zaid yang berkulit putih, yang berupa shariah, bukan merupakan ilmu tentang hukum perhitungan maupun adat dimana ilmu *sharī'ah* ini dinisbatkan dengan pembuat *sharī'ah*, yakni Allah atau Nabi Muhammad, berupa ilmu tentang praktik, bukan ilmu tentang keyakinan semisal tetapnya wajibnya sifat *qudrah*, yang diperoleh dari aksioma-aksioma hukum secara terperinci semisal ungkapan *walā taqrabū al-zina* yang mengandung larangan. Jika ada larangan maka hukumnya haram. Kesimpulannya mendekati zina berhukum haram.[105]

[104] Muhammad Shaṭā al-Dimyāṭī, *I'ānah al- Ṭālibīn*, (Surabaya: al-Hidayah, tt), 14.
[105] Ibrāhim al-Bajurī, *Hāshiyah al-Shaikh Ibrāhim al-Bajurī*, (Beirut: Dār al-Fikr, 2005), 25-26.

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

Ditinjau dari sisi mutu sumbernya, hukum Islam dapat dibagi menjadi dua macam:[106]

1. Hukum Islam yang disebut dengan shara' yaitu hukum yang terdapat dalam alquran atau al-Sunnah yang memiliki petunjuk: *Qat'iyyat al-dalālah* (petunjuk pasti), atau ijma' (kesepakatan dari seluruh ulama Islam se dunia).
2. Hukum Islam yang disebut dengan *fiqh*[107], yaitu Hukum Islam yang bersumber dari aksioma-aksioma yang memiliki petunjuk tidak pasti (*danniyah al-dalālah*).

Hukum Islam yang disebut *shara'* diartikan dengan: Titah Allah yang berkaitan dengan perbuatan orang-orang *mukallaf*[108], yang berupa tuntutan, atau suruh pilih, atau peraturan-peraturan pada umumnya. Jadi hukum *shara'* itu adalah firman Allah itu sendiri, sedangkan firman Allah atau *khitabullāh*

---

[106] Sjechul Hadi Pernomo, "Relevansi Filsafat Hukum Nasional Dan Filsafat Hukum Islam: Suatu Tinjauan Komparatif", *Akademika*,126.

[107] Selanjutnya kitab-kitab *fiqh* merupakan produk penalaran manusia yang tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh individual penulisnya, baik berkaitan dengan latarbelakang pendidikan, kebudayaan, jenis kelamin, maupun usia dan lain-lain. Sebagai karya ilmiyah, kitab *fiqh* tentu harus dihargai dan penulisnya patut dihormati, serta hasil ijtihadnya (produk pemikirannya) boleh kita dukung dan ikuti. Namun sebagai karya ilmiyah pula, kitab *fiqh* bukanlah kitab yang mesti disakralkan, penulisnya harus dikultuskan, serta hasil ijtihadnya tabu dikritisi. Kitab-kitab *fiqh* memang merupakan karya monumental para ulama brilian yang sesuai untuk masanya, cocok bagi zamannya, serta valid pada waktunya. Tetapi sebagai produk pemikiran manusia, apalagi kitab-kitab yang sudah berusia ratusan tahun, tentu amat wajar manakala di kemudian hari ditemukan hal-hal yang terasa tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman yang amat cepat perubahannya lantaran dipacu oleh kecanggihan iptek dan informasi. Lihat Ahmad Zahro, "Desakralisasi Kitab *Fiqh* Sebagai Titik Awal Reformasi Pemahaman Hukum Islam", *Akademika*, Vol.09 ,No.1, (September, 2001), 26.

[108] Senada dengan ungkapan Sjechul Hadi Pernomo, bahwa *Shara'* secara istilah ialah Titah Allah yang berhubungan dengan *mukallaf*. Sedangkan secara bahasa ialah ketetapan sebuah hal atas sebuah hal. Lihat Moch. Djamaluddin Ahmad, *Miftāh al-Wuṣūl*, (Jombang: Pustaka al-Muhibbin, 1412 H.), 6. Adapun *Mukallaf* ialah orang yang dewasa dan berakal yang secara pemahaman tuntutannya tidak terhalang, sebelum adanya *mukallaf* atau sesuadah adanya *mukallaf*, sebelum diutusnya Nabi, sedangkan pemenuhan (pelaksanaan) tuntutan ini ialah setelah adanya *mukallaf* dan setelah diutusnya Nabi, karena tidak ada hukum sebelum diutusnya Nabi, dimana pada waktu itu belum ada kepastian hukum yang berimplikasi pada pahala atau siksa. Lihat Yaḥyā Zakariyah al-Anṣārī, *Ghāyah al-Wuṣūl*, (Surabaya: al-Hidayah, tt), 6-7.

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

itu berupa kalam nafsi azali yang tidak berlafadz yakni tidak berhuruf dan tidak bersuara. Kalam *nafsī* itu adalah *qadīm*. Sedangkan redaksi alquran itu sendiri adalah dalil hukum, indikator terhadap isi hukum yang termuat di dalam redaksi alquran itu.[109]

Hukum Islam yang disebut *fiqh* diartikan dengan ilmu tentang hukum-hukum *shar'i* (yang bersumber dari *shara'* = bukan *shara'* itu sendiri), mengenai perbuatan, yang ditelorkan (dikeluarkan) dari aksioma-aksiomanya yang rinci.[110]

Hukum Islam yang berupa *fiqh* itu semula *invisible* (tidak kelihatan), karena dalil-dalil hukumnya *danni* (tidak pasti), harus ditelorkan terlebih dahulu melalui metode penggalian hukum (*manhājul-istinbāt*) atau tegasnya melalui ijtihad oleh pakarnya (*faqīh*, *mujtahid*).

Adapun *good governance* yang dibahas dalam tulisan ini termasuk dalam hukum Islam yang berupa *fiqh*, lebih tepatnya *fiqh siyāsah*, karena aksioma-aksioma hukumnya masih dijelaskan secara global dalam Kitab Suci. *Good governance* adalah bagian dari *fiqh siyāsah*, karena semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah bersumber dari hasil pemikiran manusia untuk merealisasikan kesejahteraan rakyat dan dijauhkan dari kerusakan. Pada aspek yang lain, penerapan kebijakan yang diperoleh pemerintah tentu sesuai dengan ajaran Islam, agar cita-cita *good governance* dapat terpenuhi. Korelasi *fiqh siyāsah* dengan *good governance* terletak pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu Negara atau

[109] Sjechul Hadi Pernomo, "Relevansi Filsafat Hukum Nasional Dan Filsafat Hukum Islam: Suatu Tinjauan Komparatif", *Akademika*,126.
[110] 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

wilayah. Kebijakan atau keputusan dalam *fiqh siyāsah* selalu bersumber dari ajaran Islam atau wahyu Allah (*top down*), sedangkan *good governance* berawal dari pemikiran manusia (*bottom up*). Dari sini dapat dipahami bahwa salah satu ketetapan logis dari dibentuknya *good governance* adalah terwujudnya Negara kesejahteraan.

Negara kesejahteraan dapat dibahasakan dengan istilah politik sipil (*siyāsah madāniyah*). Konsep yang demikian harusnya tetap membutuhkan penguasa. Politik sipil menurut pemikir adalah apa yang seharusnya dilakukan. Mereka menamakan masyarakat yang demikian itu dengan kota utama, dan hukum-hukum yang memelihara masyarakat itu disebut politik sipil. Kota utama menurut mereka itu langkah atau sulit terwujud dan mereka memperbincangkannya hanya sebagai asumsi dan perkiraan belaka. Oleh karena itu bentuk pemerintahan menurut Ibnu Khaldūn ada dua *Siyāsah 'Aqliyah* dan *Siyāsah Dīniyah*.[111]

Satu kontribusi pemikiran yang asli dari Ibnu Khaldūn dalam ilmu politik adalah teorinya tentang '*aṣabiyah*[112] dan peranannya dalam pembentukan Negara, kejayaan, dan keruntuhannya. Istilah '*aṣabiyah* oleh Franz Rosenthal diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris *group feeling*.[113] Secara harfiah diartikan rasa satu kelompok atau solidaritas kelompok. Menurut Ibnu Khaldūn semua orang mempunyai kebanggaan akan

---

[111]Abd al-Raḥmān bin Muḥammad Ibn Khaldūn, *Muqaddimah Ibn Khaldūn* (Beirut-Damashq: Dār Ya'qūb, 2004), 364.
[112] Abd al-Raḥmān bin Muḥammad Ibn Khaldūn, *Muqaddimah Ibn Khaldūn* (Beirut-Damashq: Dār Ya'qūb, 2004), 308.
[113] Franz Rosenthal, *The Muqaddimah Abd al-Raḥmān bin Muḥammad Ibn Khaldūn* (London: Routledge & Kegan, 1978), 172.

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

keturunannya. Rasa saling sayang antar mereka yang memiliki hubungan darah dan keluarga adalah karakter alami yang ditempatkan oleh Allah pada tiap hati manusia. Itulah yang memunculkan spirit saling mendukung dan saling membantu, serta rasa ikut malu dan tidak rela kalau di antara mereka yang memiliki ikatan darah, satu keturunan atau keluarga mendapat perlakuan yang tidak adil atau hendak dihancurkan, dan adanya hasrat berbuat sesuatu untuk melindungi pihak yang terancam itu.

Ibnu Taimiyah menulis tulisan dalam bidang politik dengan judul *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Iṣlāh al-Ra'yi wa al-Ra'yah*.[114] Dari judulnya sudah terlihat jelas maksud Ibnu Taimiyah, yakni berupaya memperbaiki situasi masyarakat dan mengikis habis segala kebobrokan, baik moral maupun sosial sebagai akibat dari berbagai malapetaka yang menimpa umat Islam karena perang dengan Krusades yang tidak kunjung henti dari serbuan bangsa Tatar. Ibnu Taimiyah berangggapan bahwa kerusakan umat disebabkan oleh kerusakan para pemimpin dan kurang tepatnya para pemimpin itu memilih wakil-wakil dan pembantunya, baik di pemerintahan pusat maupun di daerah. Oleh karenanya dia menyajikan suatu contoh atau model pemerintahan menurut Islam berdasarkan keyakinan, bahwa umat hanya mungkin diatur dengan baik oleh pemerintahan yang baik.[115]

Arahan pemikiran politik Ibnu Taimiyah yang bernafaskan agama itu selain tampak dari judul kitabnya, juga dapat dilihat pada sisi pendahuluan

---

[114] Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Iṣlāh al-Ra'yi wa al-Ra'yah* (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt)

[115] Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993), 82.

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

kitab itu, dengan mendasarkan teori politiknya atas firman Allah dalam alquran, surat an-Nisā', ayat 58 dan 59. Ayat yang pertama dimaksudkan kepada pemimpin Negara. Demi terwujudnya kehidupan bernegara yang harmonis hendaknya mereka menyampaikan amanat kepada yang berhak atasnya dan bertindak adil dalam mengambil keputusan atas sengketa antara sesama anggota masyarakat.[116]

Adapun ayat 59 surat an-Nisa' ditujukan kepada rakyat.[117] Mereka diperintahkan agar taat, tidak saja kepada Allah dan Rasul, tetapi juga kepada pemimpin mereka, dan melakukan segala perintahnya selama tidak diperintahkan berbuat maksiat. Jika terjadi perbedaan pendapat antara mereka, maka dalam mencari penyelesaian hendaknya kembali kepada Allah (alquran) dan Rasul (Sunnah). Ibnu taimiyah mengakhiri pendahuluan kitabnya dengan mengatakan bahwa dengan diwajibkannya para pemimpin Negara untuk menyampaikan amanat kepada pihak yang berhak dan untuk berlaku adil dalam memutuskan sengketa. Berdasarkan hal tersebut, akan lahir keterkaitan antara kebijaksanaan politik yang adil dan pemerintahan yang baik.[118]

---

[116] Shaikh Muḥammad bin Ṣāliḥ al-'Uthimain, *Sharḥ Kitāb al-Siyāsah al-Shar'iah li Shaikh al-Islām Ibn Taimiyah* (Beirut: Dār Ibn Ḥazm, 2004), 6.

[117] Dua ayat ini menuturkan hak-hak pemimpin dan hak-hak rakyat. Lihat Muḥammad bin 'Abd al-Qādir al-Mubārak, *Ara' Ibn Taimiyah fī al-Daulah wa Madai Tadakhulihā fī al-Majāl al-Iqtiṣādī* (Beirut: Dār al-Fikr, 1967), 22.

[118] Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993), 83. Lihat Fuad 'Abd al-Mun'im Aḥmad, *Shaikh al-Islām Ibn Taimiyah wa al-Wilāyah al-kubrā fī al-Islām* (Riyāḍ: Dār al-Waṭan, 1417 H.), 31.

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

Abū Hāmid al-Ghazālī di dalam kitab *Ihyā' Ulūm al-Dīn*[119], berpendapat bahwa manusia itu makhluk sosial. Ia tidak dapat hidup sendirian, yang disebabkan dua faktor: pertama, kebutuhan keturunan demi kelangsungan hidup umat manusia[120]. Hal itu hanya mungkin melalui pergaulan laki-laki dan perempuan dan keluarga. Kedua, saling tolong menolong dalam menyediakan kebutuhan hidup yang lain.[121] Manusia seorang diri tidak akan sanggup mengerjakan sawah atau ladangnya dengan sempurna. Dia memerlukan alat-alat pertanian, yang untuk pengadaannya diperlukan pandai besi dan tukang kayu. Untuk penyediaan makanan, dibutuhkan penggilingan gandum dan pembuat roti. Untuk pengadaan pakaian diperlukan tukang tenun dan penjahit.

Abū Ḥasan al-Māwardī, penulis kitab *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah*[122],menyatakan bahwa dari segi politik Negara diperlukan enam sendi utama, yaitu, agama yang dihayati, penguasa yang berwibawa, keadilan yang holistik, keamanan yang merata, kesuburan tanah yang berkesinambungan, dan harapan kelangsungan hidup.[123]

---

[119] Sejarawan menuturkan bahwa al-Ghazālī menuturkan kitabnya di majlis nasihat, Ibnu al-Najjār meriwayatkan, bahwa al-Ghazālī "tidak memiliki guru dan tidak mencari ungkapan". Yang bisa dipahami dari teks tersebut adalah apa yang diucapkan al-Ghazālī di Baghdad dari kitab *Ihyā' Ulūm al-Dīn* merupakan ilham atau hal itu merupakan buah dari beragam buah ma'rifat yang Allah anugerahkan kepadanya pada tingkatan ibadahnya dan kesufiannya. Lihat Abū Hāmid al-Ghazālī, *Ihyā' Ulūm al-Dīn* (Surabaya: al-Hidayah, tt), 23.

[120] Abū Hāmid al-Ghazālī, *Ihyā' Ulūm al-Dīn*, (Surabaya: al-Hidayah, tt), 21-22.

[121] Ibid, 351.

[122] Imām Abū Ḥasan al-Māwardī, *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1990). Imām Abū Ḥasan al- Māwardī, *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah, The Law of Islamic Governance* (London: Ta-Ha Publishers Ltd., 1996).

[123] Munawir Syadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993),61-62.

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

Abū Naṣr al-Farābī menggabungkan wawasan Plato dan Aristoteles untuk merumuskan suatu gambaran yang khusus, yakni, "kota yang sempurna" yang pelembagaannya membutuhkan kerjasama dari semua warganya dan kepemimpinan yang kuat dari seorang penguasa berbudi luhur yang pengetahuannya telah membimbingnya. Selangkah demi selangkah melalui tingkat pengetahuan yang terus meningkat. Al-Farābī merumuskan *al-Madīnah al-Fāḍilah* sebagai studi komprehensif tentang manusia. Ibn Bājja melanjutkan warisan al-Farābī tentang kota sempurna, ia juga menyajikan pengaturan politiknya yang unik. Baginya kehidupan terbaik untuk seorang manusia adalah di kota yang berbudi luhur, di mana kasih sayang (*al-maḥabbah*) tersebar luas di antara warga Negara[124]

Abū Naṣr al-Farābi mengistilahkan Negara kesejahteraan dengan Negara utama atau bahagia (*The Superior*/*Perfect State*), ibarat tubuh manusia yang utuh dan sehat. Semua organ dan anggotanya bekerja bersama selaras dengan tugas masing-masing. Ia terkoordinasi rapi demi kesempurnaan hidup tubuh itu dan pemeliharaan akan kesehatan.[125] Demikian pula dengan Negara, ia mempunyai warga-warga Negara dengan bakat dan kemampuan yang tidak sama satu dengan yang lainnya. Di antara mereka ada seorang kepala dan sejumlah warga yang martabatnya mendekati martabat kepala dan masing-masing mempunyai bakat dan keahlian untuk

[124] Pavlína Kopecká "The Perfect City by al- Farābī and Ibn Bājja", *Paideia: Philosophical E-Journal of Charles University*, Vol.3 No.2, (Desember, 2015), 2-3.
[125]Munawir Sjadzali, *Islam and Govermental System: Teachings, History, and Reflection* (Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies, 1991), 39.

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

melaksanakan tugas-tugas yang mendorong kebijaksanaan kepala.[126] Singkat kata, Negara utama adalah Negara yang penduduknya tolong menolong untuk memperoleh kebahagiaan yang diibaratkan seperti badan yang sehat. Negara utama tersusun dari bagian-bagian yang berbeda yang saling memenuhi.[127]

Plato menyatakan, bahwa warga Negara terbagi dalam tiga klasifikasi, klasifikasi pertama dan tertinggi terdiri atas pemimpin Negara yang memiliki otoritas dan kewenangan memerintah serta mengatur Negara. Klasifikasi kedua terdiri atas angkatan bersenjata yang bertanggung jawab pada keamanan dan keselamatan Negara, baik terhadap rongrongan dalam negeri maupun terhadap serangan dari luar. Klasifikasi ketiga, terdiri atas para pandai besi, pedagang, dan petani, atau tegasnya rakyat jelata. Ia bertugas membuat segala kebutuhan materi yang diperlukan oleh Negara. Plato menyatakan, bahwa keadilan akan muncul apabila anggota masing-masing kelas mengerjakan tugasnya tanpa ikutcampur tugas kelas-kelas yang lain.[128]

Berdasarkan pemaparan di atas dapat dimengerti bahwa yang diinginkan oleh para pemikir politik Islam dalam *fiqh siyāsah* atau ilmu politik adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Menurut penyaji tulisan pandangan itu patut diapresiasi dan perlu ditambahi bahwa pembuatan *good governance* harus dilakukan secara berproses tanpa henti. Pandangan ini mengupayakan dari setiap pemangku kepentingan, baik Negara,

---

[126] Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993), 53.
[127] ‘Ali Bū Malhim, *Ara’ Ahl al-Madīnah al-Fāḍilah wa Muḍādātuhā li Abī Naṣr al-Farābī* (Beirut: Dār wa Maktabah al-Hilāl, 1995), 19.
[128] Munawir Sjadzali, *Islam and Govermental System: Teachings, History, and Reflection* (Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies, 1991), 39.

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

masyarakat madani, dan sektor swasta untuk menerapkan *good governance* secara berkelanjutan dengan bertumpu pada dua hal, yakni, Negara dan agama yang saling menopang.

## E. *Good Governance* dalam *Maqāṣid al-Sharī'ah*

*Maqāṣid al-sharī'ah* terdiri atas dua kata, yaitu "*maqāṣid* dan "*al-sharī'ah*". Kata pertama berarti tujuan[129], sedangkan yang kedua bermakna "aturan-aturan agama yang diciptakan oleh Allah Swt untuk umat manusia. M.B. Hooker mengartikan *sharī'ah* sebagai tempat/sumber air, tempat/sumber kehidupan, dan menunaikan kewajiban kepada Tuhan.[130] Sedangkan secara terminologi ialah seperangkat norma Tuhan yang mengatur relasi manusia dengan Allah, relasi manusia dengan manusia yang lain dalam kehidupan sosial, yakni relasi manusia dengan benda dan alam lingkungan hidupnya.[131] JaȘir Auda memaknai *sharī'ah* adalah wahyu yang diterima oleh Nabi Muhammad Saw dan dipraktikkan dalam risalah dan misi kehidupan beliau. Dengan kata lain, *sharī'ah* adalah alquran dan al-Sunnah.[132]Al-'Ashmāwī memaknai sharī'ah adalah cara atau jalan yang dibuat oleh Allah, yang terdiri atas nilai dan prinsip yang baku, berbeda dengan *fiqh* sebagai

---

[129] Ahmad Warson Munawwir, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap* (Yogyakarta: Pustaka Progressif, 1997), 1123. Lihat Tim Kashiko, *Kamus Arab-Indonesia* (Surabaya: Penerbit Kashiko, 2000), 511. Lihat Louwis Ma'lūf, *al-Munjīd fī al-Lughah wa al-A'lām* (Beirut: Dar al-Mashriq, 1960), 632.

[130] M.B.Hooker, *Indonesian Syariah: Defining a National School of Islamic Law,* (Singapore: Institute of Asian Studies, 2008), ix. Lihat Sahid HM, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016), 1.

[131] Abd. Shomad, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2010), 25.

[132] JaȘir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), xxiii.

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

himpunan legislasi, lebih fleksibel, dan mengikuti perkembangan masyarakat.[133]

Secara istilah, makna *maqāṣid al-sharī'ah* berkembang dari makna yang paling sederhana sampai pada makna yang menyeluruh. Di kalangan ulama' klasik sebelum al-Shāṭibī,, belum ditemukan pengertian secara riil dan komprehensif tentang *maqāṣid al-sharī'ah.*[134] Definisi mereka cenderung mengikuti makna bahasa dengan menyebutkan padanan-padanan maknanya.[135]Al-Bannānī memaknainya dengan hikmah hukum, Al-Ashmāwī mengartikannya dengan tujuan-tujuan hukum, al-Samarqandī menyamarkannya dengan makna-makna hukum, sementara al-Ghazālī[136], al-Āmidī, dan Ibn al-Ḥājib mengartikannya dengan menggapai manfaat dan menolak *mafsadat.*[137] Beragam makna tersebut mengindikasikan korelasi erat

---

[133] Muḥammad Sa'īd al-'Ashmāwī, *al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa al-Qanūn al-Misri* (Kairo: Madbūli al-Shaghīr, 1996), 25.

[134] Aḥmad al-Raysūnī, Aḥmad al-Raysūni, *Imām al-Shāṭibi Theory of Higher Objevtives and Intents of Islamic Law* (London, Washington: IIIT, 2005), xxii.

[135] Abd. al-Raḥmān Ibrāhim al-Kilānī, *Qawāid al-Maqāṣid 'ind al-Imām al-Shāṭibī 'Araḍan wa Dirāsatan wa Tahlīlan* (Damashiq, Suriah: IIIT dan Dar Fikr, 2000), 45

[136] Menurut al-Ghazālī yang dimaksud mashlahah adalah menjamin tujuan-tujuan shari'at, sedangkan tujuan-tujuan shara' pada makhluk mencakup lima hal, yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Lihat Al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min' Ilmi al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2010), 275.

[137] 'Umar bin Sālih bin 'Umar, *Maqāṣid Sharī'ah 'inda al-Imām al-'Izz bin Abd al-Salām* (Urdun: Dār al-Nafa'is li al-Nashr wa al-Tawzī', 2003), 88. Wahbah Zuhaylī menurutkan, Maṣlaḥah adalah lebih umum pengertiannya (dari pada *Ḍarūrah*). Adapun pengertian asalnya adalah menarik kemanfaatan dan menolak bahaya. Menurut istilah shar'iyin adalah pemeliharaan atas tujuan shara', dengan cara menolak kerusakan dari makhluk, sebagaimana perkataan al-khawārizmi: Maṣlaḥah adalah kemanfaatan yang merupakan tujuan Shāri' yang maha bijak kepada hamba-Nya dari pemeliharaan agama hamba, jiwanya, keturunannya, akalnya, dan hartanya.[137] Lihat Wahbah al-Zuhaylī, *Naẓariyah al- Ḍarūrah al-Shar'iyah*, (Beirut: Muasasah al-Risālah, tt), 55-57. Muḥammad Abu Zahro menuturkan, telah ditetapkan dengan *istiqrā'* dan nas, bahwa Sharī'ah Islāmiyyah, hukum-hukumnya terkandung Maṣlaḥah bagi manusia. Lihat Muḥammad Abu Zahro, *Uṣūl al-Fiqih*, (Beirut: Dār al-Fikr al-'Arabi, tt), 288. Al-Shāṭibī menuturkan ketika ada Maṣlaḥah yang tidak dijelaskan secara jelas dalam nas, maka hal tersebut bisa dinamakan dengan bid'ah yang dianggap baik yang nyata. Lihat Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-I'tiṣām*, (Beirut: Dār Ibn Affan, 1995), 608. Al-Būṭī menuturkan seperti manfaat dalam hal wazan dan artinya. Masdarnya bermakna kemaslahatan, sebagaimana manfaat, yang berarti kemanfaatan. Kemanfaatan adalah

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

*maqāṣid al-sharī'ah* dengan hikmah, *'illat,* tujuan atau niat, dan kemaslahatan.[138]

Aḥmad al-Raysūnī dan Nūr al-Dīn al-Khādimī menyatakan, bahwa *maqāṣid al-sharī'ah*, setelah dua kata ini disatukan. Namun, hanya diperoleh pada buku-buku *maqāṣid* yang ditulis oleh ulama kontemporer. Dalam kitab al-*muwāfaqāt* karya al-Shāṭibī pun tidak diperoleh pemaknaan yang eksplisit.[139]

Menurut al-Shāṭibī, hal ini tidak lain karena kajian *maqāṣid al-sharī'ah* dikhususkan bagi kalangan menengah ke atas dalam level keilmuwan, sehingga tidak perlu lagi menguraikan makna bahasa dan istilahnya. Ia menjelaskan kitab al-*muwāfaqāt* hanya dikonsumsi oleh kalangan yang sudah mengerti tentang ilmu *sharī'ah* baik usul maupun

---

kenikmatan atau apa yang bisa mengantarkan kepadanya, menolak penderitaan atau hal yang bisa mengantarkan kepadanya, hal ini sebagaimana ungkapan al-Rāzī, kenikmatan itu diwujudkan dan dikekalkan, yang dikehendaki dari diwujudkan adalah menarik (memperoleh) kenikmatan secara langsung dan yang dimaksud dari dikekalkan adalah pemeliharaan atasnya dengan menolak bahaya dan hal yang menyebabkan bahaya. Lihat Muhammad Sa'īd Ramadān al-Būṭī, *Ḍawābiṭ al-Maṣlaḥah fī al-Sharī'ah al-Islāmiyyah,* (Beirut: Muasasah al-Risālah, 1982), 23. Menurut pandangan Islam, benar atau tidaknya sebuah kebijakan pemimpin atau penyelenggara pemerintahan bergantung pada implikasinya terhadap rakyat. Jika kebijkakan tersebut berimplikasi pada kemaslahatan rakyat maka dianggap benar oleh shari'ah. Sebaliknya, jika kebijakan tersebut berdampak mafsadat pada rakyat maka dianggap menyalahi shari'ah. Sebuh kebjikan harus membuahkan kemaslahatan karena seorang pemimpin bekerja tidak untuk dirinya, melainkan sebagai wakil dari rakyat yang dipimpinnya. Lihat Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: Ircisod, 2017), 91. Lihat Izz al-Dīn bin Abd al-Salām, *Qawāid al-Aḥkām fī Maṣālih al-Anām* (Kairo: Maktab Husainiyyah, 1934), 3. Sayyid Abi Bakar al-Ahdālī al-Yamanī al-Syafi'ī, *al-Farāiḍ al-Bahiyah fī al-Qawāid al-Fiqhiyyah* (Kediri: Madrasah Hidāyatul Mubtadi-īn,2004.), 48. Moch. Djamaluddin Aḥmad, *al-'Ināyah fī Sharh al-Farāid al-Bahiyah* (Jombang: Pustaka al-Muhibbin, 2010), 111. Jalāl al-Din Abd al-Raḥmān al-Suyuti,*al-Ashbāh wa al-naẓāir* (Beirut-Lebanon: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2001), 83.

[138] Ibid, 98.

[139] Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariyyat al-Maqāṣid 'inda Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dar al-'Ilmiyyah li al-Kitab al-Islāmī, 1999), 17-18. Nūr al-Dīn al-Khādimī, *'Ilm al-Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut: Ubaykan, 2006), 14-15.

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

*furū*'nya, dalil redaksi maupun nalarnya, dan tidak mengabadikan *taqlīd* serta tidak fanatik terhadap salah satu mazhab *fiqh*.[140]

Ṭāhir Ibn 'Āshūr memaknai *maqāṣid al-sharī'ah* adalah makna-makna dan hikmah-hikmah yang telah dijaga oleh Allah dalam segala ketentuan hukum *sharī'ah*, baik yang kecil maupun yang besar dan tidak ada pengkhususan dalam jenis tertentu dari hukum *sharī'ah*.[141] Jasser Auda menyatakan, bahwa *maqāṣid* mencakup hikmah-hikmah di balik hukum, misalnya meningkatkan kesejahteraan sosial sebagai salah satu hikmah di balik zakat, meningkatkan kesadaran akan kehadiran Allah swt sebagai salah satu hikmah di balik puasa.[142]

*Maqāṣid* juga menjadi tujuan-tujuan baik yang ingin dicapai oleh hukum-hukum Islam, dengan membuka sarana menuju kebaikan atau menutup sarana menuju keburukan. Dengan demikian *maqāṣid* menjaga akal dan jiwa manusia menjelaskan larangan tegas Islam terhadap minuman beralkohol dan minuman penghilang akal lainnya. *Maqāṣid* juga dimaknai pula sebagai sekumpulan maksud ilahiyah dan konsep-konsep moral yang menjadi dasar hukum Islam, misalnya keadilan, martabat manusia, kehendak bebas, kemurahan hati, kemudahan, dan kerja sama masyarakat. *Maqāṣid*

---

[140] Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah* (Beirut: Dār al-Kutūb al-'Ilmiyyah, 1434), 87.
[141] Muḥammad al-Ṭāhir Ibn 'Āshūr, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah* (Beirut: Dār al-Salām, 2006), 51
[142] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 29.

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

merepresentasikan hubungan antara hukum Islam dengan ide-ide terkini tentang hak-hak asasi manusia, pembangunan, dan keadaban.[143]

Allāl al-Fāsī mengartikan *maqāṣid al-sharī'ah* sebagai tujuan-tujuan dan rahasia-rahasia yang telah ditetapkan Allah dalam setiap hukum.[144] Aḥmad al-Raisūnī memaknai *maqāṣid al-sharī'ah* sebagai tujuan yang telah ditetapkan oleh Allah untuk merealisasikan kemaslahatan hamba.[145] Muḥammad al-Yūbi mengartikan *maqāṣid al-sharī'ah* adalah makna-makna dan hikmah-hikmah yang telah ditetapkan oleh Allah dalam *sharī'ah*nya baik yang khusus atau umum yang bertujuan untuk merealisasikan kemaslahatan hamba.[146] Wahbah al-Zuhaylī mengartikan *maqāṣid al-sharī'ah* dengan makna-makna dan tujuan-tujuan yang dipelihara oleh shara' dalam seluruh hukumnya atau sebagian besar hukumnya, atau tujuan akhir dari shari'ah dan rahasia-rahasia yang diletakkan oleh shara' pada setiap hukumnya.[147]

*Maqāṣid al-Sharī'ah*[148] atau tujuan dan sasaran dari hukum Islam adalah jelas. Tema ini penting, namun agak diabaikan dari *Sharī'ah.*[149]Abd. Wahab Khallāf, seorang pakar *uṣūl fiqh* menjelaskan bahwa naṣ-naṣ *Sharī'ah*

---

[143] Ibid.,

[144] Allāl al-Fāsī, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa Makārimuhā* (Beirut: Dār al-Gharb al-Islāmī, 1993), 36. Maḥfūẓ Balḥanīsh, *Murā'āh al-Maqāṣid fī al-Ijtihād al-Mu'āṣir Ijtihādāt al-Majlis al-Erophī li al-Iftā' al-Buhūth Numūżajan* (al-Jazāir: Jāmi'ah al-Ḥāj li Khaḍr, 2015), 16.

[145] Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariyyat al-Maqāṣid 'inda Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dār al-'Ilmiyyah li al-Kitab al-Islami, 1999), 13.

[146] Muhammad Sa'ad al-Yūbi, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa 'Alāqatuhā bi al-Adillah al-Shar'iyyah* (Beirut: Dār al-Hijrah lī al-Nashr wa al-Tauzī', 1998), 35.

[147] Wahbah al-Zuhaylī, *Uṣūl al-Fiqh al-Islāmī* (Beirut: Dār al-Fikr, 1986), 1017.

[148] Pemahaman *Maqāṣid al-Sharī'ah* juga dapat menganalisis konflik-konflik Islam dan nasionalisme di India, Maroko, dan Indonesia dengan fokus utama kesatuan-wilayah, konstitusi, bahasa dan agama sebagai akibat dari pembubaran khilāfah (1924). Lihat Yudian Wahyudi, *Maqāṣid Sharī'ah dalam Pergumulan Politik: Berfilsafat Hukum Islam dari Harvard ke Sunan Kalijaga*, (Yogjakarta: Pesantren Nawasea Press, 2007), 31.

[149] Mohammad Hashim Kamali, *Maqāṣid al-Sharī'ah Made Simple* (Malaysia: International Institut of Adavanced Islamic Studies Malaysia, 2008), 1.

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

itu tidak dapat dipahami secara benar kecuali oleh seseorang yang mengetahui *Maqāṣid al-Sharī'ah* (tujuan hukum).[150]

Wahbah Zuhaylī menyatakan, bahwa mujtahid mutlaq atau mustaqil sudah tidak ada setelah masa pembentukan mazhab *fiqh.* Yang masih tersedia pada setiap masa adalah mujtahid *mutajazzi',* yaitu pakar hukum Islam yang memiliki kompetensi melakukan penggalian hukum pada sebagian persoalan hukum atau pada sebagian bidang hukum tertentu saja. Mujtahid jenis ini yang memenuhi kebutuhan ijtihad pada setiap masa dan berpedoman pada *uṣūl fiqh.*[151]

Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah, setuju dengan argumentasi Zuhaylī ini, namun ia menekankan pentingnya penyiapan mujtahid spesialis secara serius dengan memberikan bekal spesialisasi di bidang *Sharī'ah* dan spesialisasi bidang-bidang tertentu yang akan menjadi ajangnya untuk melakukan penggalian hukum. Ia harus menguasai dua spesialisasi sekaligus yaitu bidang *Sharī'ah* dan bidang tertentu. Misalnya bidang medis, ekonomi, atau bidang kajian lainnya. Kajian *Sharī'ah* harus dilakukan seiring dengan kajian bidang tertentu secara menyeluruh dalam suatu lembaga pendidikan khusus melalui beberapa jenjang pendidikan yang sedemikian rinci dan sistemtatis.

Mujtahid spesialis ini dalam menjelaskan ijtihadnya tidak cukup hanya memindah dalil tekstual, akan tetapi ia harus memahami cara pemikiran yang mendasarinya atau mazhab yang dianutnya dalam bidang *uṣūl fiqh* sehingga ia dapat melakukan standarisasi persoalan hukum

[150] Abd Wahab Khalāf, Abdul, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Qalam, 1990), 198.
[151] Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah dan Wahbah Zuhaily, *Tajdīd al-Fiqh al-Islamī* (Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'asir, 2000), 196.

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

berdasarkan landasan yang dimengerti. Apabila hal ini tidak dilaksanakan, maka ditakutkan timbul kekacauan hukum Islam dalam bidang ijtihad maupun *iftā'*, disebabkan standar *uṣūl fiqh*nya tidak diketahui.[152]

Ada tiga belas indikator hasil yang harus dicapai oleh produk ijtihad yang berorientasi *Maqāṣid al-Sharī'ah* dan juga sebagai tambahan pendukung kuat atas prinsip-prinsip yang dibahas oleh al-Raysūnī[153], ketiga belas itu adalah; (1) menunjukkan kesempurnaan hukum Islam; (2) meningkatkan kepercayaan diri atas kebenaran keyakinannya; (3) memungkinkan seseorang merasa yakin atas kebenaran perbuatan dirinya sendiri; (4) mencegah orang-orang yang berupaya menebarkan keraguan terhadap hukum Islam; (5) mempertegas bahwa hadīth ṣahīh senantiasa selalu sesuai dengan kemasalahatan manusia; (6) menjadi alat bantu untuk menentukan dua analogi yang paling maslahah ketika terjadi; (7) mencegah penggunaan upaya pembusukan hukum; (8) memiliki peran membuka dan menutup jalan; (9) teks dan aturan hukum dipahami dalam kaitannya dengan maksud yang sesungguhnya; (10) menyatukan nilai-nilai universal dengan dalil-dalil partikular; (11) menegaskan pentingnya mempertimbangkan konsekuensi pada masa mendatang; (12) memberikan ruang ekspansi dan inovasi dalam menyelesaikan persoalan hukum; (13) memungkinkan

[152] Ibid, 253.

[153] Aḥmad al-Raysūnī menyatakan, ada empat prinsip praktik ijtihad berasaskan *Maqāṣid al-Sharī'ah*, yakni:pertama, teks dan aturan-aturannya tidak terpisah dari tujuannya; kedua, keharusan menggabungkan prinsip-prinsip dan dalil universal yang bisa diterapkan dalam menyelesaikan kasus-kasus partikular; ketiga, menggapai keuntungan serta mencegah kerugian; keempat, pertimbangan hasil. Lihat Aḥmad al-Raysūnī, *Imām al-Shāṭibī Theory of Higher Objevtives and Intents of Islamic Law* (London, Washington: IIIT, 2005), 336-358.

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

seseorang menjembatani jarak dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat diantara berbagai mazhab.[154]

Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah mengelompokkan kajian *Maqāṣid al-Sharī’ah* menjadi tiga kelompok. Pertama, kelompok yang mengindependenkan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai disiplin ilmu yang terlepas total dari *uṣūl fiqh*. Kedua, kelompok yang menjadikan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai kajian tengah di antara *fiqh* dan *uṣūl fiqh*. Ketiga, kelompok yan menjadikan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai hasil perkembangan dari kajian *uṣūl fiqh.*[155]

Terkait dengan *good governance* dalam *maqāṣid al-sharī’ah* dapat diketahui bahwa semua prinsip, mulai dari pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, hingga pemeliharaan harta benda adalah sesuai dengan aturan dalam *good governance*, begitu pula asas-asas *good governance* juga selaras dengan *maqāṣid al-sharī’ah* dalam hukum Islam.

Peneliti menggunakan teori *maqāṣid* Jasser Auda dalam tulisan ini. Ia menggunakan enam fitur dalam *maqāṣid*nya, yakni kognitif (pemahaman rasio), kemenyeluruhan (*wholeness*), keterbukaan, hierarki-saling berkaitan, multi dimensionalitas, dan terakhir kebermaksudan (*purposefulness*).[156]

1. Kognitif (pemahaman rasio)

   Karakter kognitif sistem hukum Islam (*cognitive nature of systems*) merupakan paradigma nominalis dalam memandang korelasi antara realitas dan konsepsi manusia tentang realitas itu. Teori sistem

[154] Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah, *Towards Realization of the Higher Intents of Islamic Law, Maqāṣid al-Sharī’ah: A Functional Approach* (Washington: IIIT, 2007), 153-160.
[155] Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah, *Naḥwa Taf’īl Maqāṣid al-Sharī’ah*, (Damaskus: Dār al-Fikr, 2003), 237.
[156] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī’ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

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

melihat hubungan konsepsi dengan realitas sebagai korelasi.[157] Menurut teori sistem, terdapat hubungan antara konsepsi dan realitas tanpa mengharuskan adanya identitas (konsepsi sama dengan realitas) maupun dualitas (konsepsi sama sekali tidak ada hubungan dengan realitas). Karakter kognitif sistem adalah ekspresi dari korelasi ini. Hipotesis sistem hukum Islam adalah sistem hukum Islam yang merupakan bangunan konseptual yang muncul dalam kognisi *faqih*, sebagaimana ungkapan Ibnu Taimiyah.[158]

Hukum Islam (*fiqh*) dalam tinjauan teologi Islam adalah hasil ijtihad manusia terhadap nas, sebagai upaya mengungkap makna tersembunyi maupun hasil praktisnya.[159] Para ahli *fiqh* maupun teolog muslim menegaskan bahwa Tuhan tidak boleh disebut sebagai ahli fiqh,

---

[157] Pemisahan wahyu dan *fiqh* adalah penting. Hal ini adalah cara untuk keluar dari dua arus yang berseberangan. keluar dari dua aliran yang kontra produktif bagi terciptanya bangunan peradaban yang holistik dan integral adalah solusi. Perpaduan *al-aṣālah* (tradisi) dan *al-ḥadāthah* (modernitas) adalah kunci menuju kebangkitan. *Fiqh* harus mampu menjadi *entry point* kebangkitan intelektual dan penelitian menuju terciptanya bangunan peradaban yang progresif. Lihat JaȘir Auda, *al-Daulah al-Madāniyyah Naḥwa Tajāwuzi al-Istibdād wa Taḥqīq Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut-Kairo: al-Dār al-Baiḍā', tt), 25.

[158] JaȘir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46

[159] Yūsuf al-Qaraḍāwī (1345 H/1926M) melakukan survei terhadap alquran dan menarik kesimpulan adanya tujuan-tujuan utama Shariat berikut: "melestarikan akidah yang benar, melestarikan harga diri manusia dan hak-haknya, mengajak manusia untuk menyembah Allah SWT, menjernihkan jiwa manusia, memperbaiki akhlak dan nilai luhur, membangun keluarga yang baik, memperlakukan perempuan secara adil, membangun bangsa Muslim yang kuat, dan mengajak kepada kerjasama antarumat manusia. Ṭāhā Jābir al-'Alwānī (1354 H/1935 M) mengamati alquran untuk mengidentifikasi tujuan/maksud yang utama dan dominan padanya. Beliau menarik kesimpulan bahwa maksud-maksud itu adalah Keesaan Allah SWT (*al-Tawhid*), Kesucian jiwa manusia (*Tazkiyah*), dan Mengembangkan peradaban manusia di muka bumi. Lihat JaȘir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah A Beginner's Guide*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 8-9.

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

karena tidak ada yang tersembunyi dari-Nya. *Fiqh* merupakan bagian dari kognisi/*idrāk* dan pemahaman manusia.[160]

*Fiqh* merupakan hasil ijtihad manusia terhadap nas, sebagai upaya mengungkap arti tersembunyi maupun dampak praktisnya. Para ahli *fiqh* maupun teolog muslim menyatakan, bahwa Tuhan tidak boleh disebut ahli *fiqh*, karena tidak ada yang tersembunyi dariNya. Dengan demikian dapat diketahui, bahwa adalah bagian dari kognisi dan pemahaman manusia dari pada dianggap sebagai perwujudan literal dari perintah Tuhan. Oleh sebab itu, *fiqh* membutuhkan persepsi yang baik, sedangkan persepsi merupakan daya yang membuat seseorang mampu mengintegralkan antara citra kemenyeluruhan dan pengetahuan akal.

2. Kemenyeluruhan (*wholeness*)

Kemenyeluruhan (*wholeness*), teori sistem melihat setiap relasi sebab-akibat sebagai satu bagian dari keseluruhan gambar, di mana sekelompok hubungan menghasilkan karakteristik-karakterisitik yang bermunculan dan berpadu untuk membentuk keseluruhan yang lebih dari sekadar penjumlahan bagian-bagiannya.[161]

Berdasarkan alasan teologis dan logis, tingkat validitas atau kehujahan dari dalil holistik atau dalil *kulli* dinilai sebagai salah satu (bagian) *uṣūl al-fiqh* di mana para *faqīh* memberinya prioritas[162] di atas

---

[160] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46.
[161] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46.
[162] Jika ada perbandingan di antara pilihan yang berbeda supaya mengurutkan yang diprioritaskan dan menimbang yang lebih utama menurut manusia maka memilih di antara pendapat fiqh 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

hukum-hukum yang tunggal dan parsial. Pengembangan pemikiran sistematis dan holistik pada *uṣūl al-fiqh* akan berguna bagi filsafat hukum Islam. Hal itu dalam rangka mengembangkan paradigma sebab-akibat menuju paradigma yang lebih holistik. Pendekatan holistik juga berguna bagi filsafat teologi Islam, yakni mengembangkan bahasanya tentang sebab dan akibat menuju bahasa yang lebih sistematis.[163]

Berdasarkan pandangan teologis dan dapat dinalar sehat, ukuran keabsahan dari aksioma holistik dinilai sebagai salah satu (bagian) *uṣūl al-fiqh* di mana ahli *fiqh* memberikan prioritas di atas hukum-hukum yang tunggal dan parsial. Pengembangan pemikiran teratur dan menyeluruh pada *uṣūl al-fiqh* akan bermanfaat bagi fislafat hukum Islam, dalam rangka mengembangkan paradigma sebab-akibat menuju sudut pandang yang lebih menyeluruh. Pendekatan kemenyeluruhan ini juga bermanfaat bagi Ilmu Kalam dalam Islam.

3. Keterbukaan

Keterbukaan (*openness*) berfungsi untuk memperdalam jangkaun *'urf*[164] (kebiasaan). Jika sebelumnya *'urf* dimaksudkan untuk mengakomodasi adat kebiasaan yang berbeda dengan adat kebiasaan Arab (titik tekannya hanya pada tempat, waktu, dan wilayah). Dengan

---

berbeda tidak keluar dari aturan Allah-pemberi nikmat-dan Rasul-Nya dan tidak boleh hanya sekadar mengikuti hawa nafsu saja. Lihat Jasir, *As'ilah ḥaul al-Mar'ah wa al-Masjīd fi Ḍau' al-Sharī'ah wa Maqāṣidihā* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2016), 5.

[163] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007),45-46.

[164] Muhammad al-Zarqa'menuturkan adat adalah berterus-menerusnya sesuatu yang diterima oleh akal sehat dan terlaksana secara berulang kali. Inilah yang dinamakan dengan *'urf 'amalī*. Lihat Aḥmad Bin Shaikh Muḥammad al-Zarqā', *Sharah Qawāid al-Fiqhiyyah*, (Beirut: Dār al-Qalam, 1996), 219.

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

demikian, *'urf* dalam konteks saat ini titik tekannya lebih pada pandangan dunia dan wawasan keilmuan seorang *faqīh*, selain ruang, waktu, dan wilayah. Akan tetapi, pandangan dunia harus kompeten yaitu dibangun di atas basis ilmiah. Setidaknya ada dua dampak dari reformasi ini dalam hukum Islam, yaitu mengurangi literalisme dalam hukum Islam yang akhir-akhir ini kembali marak; serta membuka sistem hukum Islam terhadap kemajuan dalam ilmu-ilmu alam, sosial, dan budaya.[165] Selain itu, hukum Islam juga dapat memperoleh pembaruan diri melalui keterbukaannya terhadap keilmuan lain, yang akan ikut membentuk pandangan dunia yang kompeten seorang *faqīh*, termasuk di dalamnya adalah filsafat (*critical fhilosophy*).[166]

Sistem hukum Islam merupakan sistem hukum terbuka, namun beberapa ahli *fiqh* masih beranggapan, bahwa pintu ijtihad pada level teori *uṣūl al-fiqh* yang mengakibatkan Hukum Islam menjadi tidak hidup secara metaforis. Namun, semua mazhab *fiqh* terkenal dan mayoritas ahli *fiqh* menyetujui, bahwa ijtihad merupakan keharusan bagi Hukum Islam, karena nas khusus terbatas, sedangkan peristiwa tidak terbatas.

Metodologi *uṣūl al-fiqh* mengembangkan mekanisme tertentu untuk menghadapi peristiwa baru atau berinteraksi dengan lingkungan. Contoh mekanisme ini adalah. Pengembangan pandangan dunia harus

---

[165] Ijtihad *maqāṣidī* sejatinya bukan hanya memadukan ilmu *uṣūl al-fiqh* dan *fiqh*, melainkan juga memadukan ilmu-ilmu *sharī'ah*, bahkan ilmu sosiologi dan antropologi. Lihat Jasir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah wa al-Ijtihād: Buḥūth Manhajiyyah wa Namādhaj Taṭbīqiyyah* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2007), 3.

[166] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasir Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 13.

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

berkualitas untuk memberikan kelenturan terhadap Hukum Islam agar dapat menghadapi perubahan kondisi saat ini yang sangat cepat. Oleh karena itu, mekanisme dan kadar keterbukaan akan menjadi salah satu fitur yang digunakan dalam pengembangan dan analisis kritis terhadap sistem *uṣūl al-fiqh* dan sub-sistemnya.

4. Hierarki-saling berkaitan

Hierarki saling mempengaruhi (*interrelated hierarchy*), fitur ini memberikan perbaikan pada dua dimensi *Maqāṣid al-Sharī'ah*. Pertama perbaikan jangkauan *Maqāṣid*. Apabila sebelumnya *Maqāṣid* tradisional bersifat partikular atau spesifik saja sehingga membatasi jangkauan *Maqāṣid*, maka fitur hierarki-saling berkaitan mengklasifikasi *Maqāṣid* secara hierarkis yang meliputi: *Maqāṣid* umum yang ditelaah dari seluruh bagian hukum Islam; *Maqāṣid* khusus yang diobservasi dari seluruh isi bab hukum Islam tertentu; dan *Maqāṣid* partikular yang merupakan turunan dari suatu nas atau hukum tertentu.[167]

Analisis entitas secara hierarkis merupakan pendekatan umum di antara metode-metode sistematis maupun dekomposisi. Kajian ini mengacu pada teori katagorisasi dalam ilmu kognisi, sebagai usaha menggambarkan strategi klasifikasi universal yang sesuai subjek yang ditelaah.

Katagorisasi ini adalah proses memperlakukan entitas-entitas yang terpisah-pisah yang tersebar pada sebuah ruang yang berkarakteristik

[167] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqsid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 13.

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

multidimensi, sebagai padanan yang membentuk group atau katagori yang sama. Ini merupakan aktivitas-aktivitas kognitif yang paling fundamental, di mana manusia memahami informasi yang diterima, membuat generalisasi dan prediksi, memberi nama dan menilai berbagai item dan ide.

5. Multidimensionalitas

Multidimensionalitas (*Multi-dimensionality*), investigasi filosofis yang terkenal cenderung berpikir dalam konteks satu dimensi dan dua tingkatan. Fenomena, bahkan ide-ide, dengan tendensi-tendensi yang bertentangan biasanya dilihat dalam konteks satu dimensi saja, sehingga tampak saling bertentangan, ketimbang saling melengkapi dan dianalisis sebagai pertandingan yang harus berakhir dengan kekalahan satu pihak dan kemenangan pihak lain dibanding pertandingan yang dapat dimenangkan bersama-sama. Fenomena dan ide-ide dalam investigasi yang popular selalu diekspresikan dalam istilah yang saling berlawanan, sehingga terlihat bertentangan, seperti agama/sains, empirik/rasional, fisik/metafisik, realis/nominalis, deduktif/induktif, universal/spesifik, kolektif/individual, dan seterusnya.[168]

Teori ini memiliki dua konsep utama dalam memandang sistem secara mulidimensi, yaitu pangkat dan tingkatan. Pangkat, dalam kognisi multidimensi, merepresentasikan banyaknya dimensi dalam bidang yang

[168] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

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

dibahas. Tingkatan merepresentasikan banyaknya level atau kadar proporsionalitas yang mungkin ada pada suatu dimensi.

6. Kebermaksudan (*purposefulness*)

Kebermaksudan (*purposefulness*), tujuan[169] (*goal-oriented*) dan kebermaksudan (*purposefulness*) adalah fitur-fitur umum dalam teori-teori sistem yang diajukan. Gharajedaghi, mengikuti Ackoff, membedakan antara tujuan dan maksud. Gharajedaghi menilai suatu sistem sebagai sistem yang serba-memiliki tujuan[170] (memiliki fitur kebermaksudan), jika: (1) sistem itu mencapai hasil yang sama dengan cara-cara yang berbeda pada lingkungan yang sama, dan (2) mencapai hasil yang berbeda-beda pada lingkungan yang sama atau pada lingkungan yang berbeda-beda.[171] Fitur ini ditujukan pada sumber-sumber primer dan logis seperti qiyas, istiḥsān, dan lain-lain. Contohnya adalah Alquran ditelaah dengan pendekatan yang menyeluruh, sehingga ayat-ayat, bahkan surat-surat yang membahas tentang keimanan, kisah-kisah Nabi, kehidupan akhirat, alam semesta, semuanya menjadi bagian dari sebuah "gambar utuh", sehingga berfungsi dalam pembentukan hukum-hukum yuridis.

---

[169] *Maqasid* merupakan kumpulan dari tujuan Ilahiyyah dan pemahaman makhluk yang tertuang dalam penyusuna *shari'ah* prinsip-prinsip keadilan, memulikan manusia, keinginan merdeka dan harga diri, kasih sayang, memudahkan manusia dan bantuan sosial. Lihat Jaṡir Auda, *Maqasid al-Shari'ah Dalil li al-Mubtadiin* (London: al-Ma'had al-'Alami li al-Fikr al-Islami, 2011), 14.

[170] *Maqaṣid* secara etimologi merupakan bentuk jamak dari *maqṣad*, yang bermakna "maksud, sasaran, prinsip, niat, tujuan, dan tujuan akhir", dan lain-lain. Menurut Auda, secara terminologi *maqāṣid* didefinisikan sebagai pemahaman makna-makna, serta sasaran di balik suatu hukum. Bagi sejumlah teoritikus hukum Islam, *Maqāṣid* adalah pernyataan alternatif untuk *maṣālih* (kemaslahatan-kemaslahatan). Lihat Jaṡir Auda, *Maqasid Al-Shariah A Beginner's Guide*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 1.

[171] Jaṡir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50-51.

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

Sistem pencari tujuan, secara mekanis, mencapai tujuan akhirnya dengan mengikuti cara-cara yang sama, pada lingkungan yang sama dan tidak mempunyai kesempatan atau pilihan untuk mengubah cara-caranya untuk meraih tujuan yang sama. Di pihak lain, sistem pencari maksud dapat mengikuti berbagai cara untuk meraih tujuan akhir atau maksud yang sama.

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

# PENYELENGGARAAN *GOOD GOVERNANCE* DALAM UNDANG-UNDANG NO. 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME

Fungsi dasar negara adalah "mengatur" untuk membuat *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai *welfare/*kesejahteraan. Kesejahteraan rakyat adalah tanggung jawab dari negara sebagaimana dimuat dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945[1] keberadaan negara[2] adalah mengupayakan kesejahteraan warga negara.

Negara yang kedudukannya sebagai pengatur dan pengurus penciptaan *welfare state*[3] melaksanakan peran mulai dari tahap awal berupa pengumpulan

[1]Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawatan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Lihat UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

[2] Istilah negara diterjemahkan dari kata-kata asing *staat* (bahasa belanda dan jerman); *state* (bahasa Inggris); *etat* (bahasa Prancis). Istilah *staat* mempunyai sejarah sendiri. Istilah itu mula-mula dipergunakan dalam abad ke-15 di Eropa Barat. Anggapan umum yang diterima bahwa kata *staat* (*state*, *etat*) itu dialihkan dari kata bahasa latin *status* atau *statum.*Lihat Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), 1. Secara sederhana negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang memiliki kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010), 17.

[3] Model negara kesejahteraan di Swedia dianggap paling ideal, karena memberikan pelayanan sosial yang komprehensif kepada seluruh penduduknya (universal). Model ini dipandang paling berkembang dan maju dari yang lainnya. Lihat Paul Spicker, *The Welfare State: a General Theory* (California: Sage Publications, 2000), 127.



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 daya sampai pada distribusi sosial. Keseluruhan proses pembangunan merupakan bagian dari peran negara[4] dalam mewujudkan kesejahteraan.

Negara kesejahteraan mempunyai tanggung jawab dan peran yang penting dalam ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar di tingkat tertentu bagi warga negara dan selalu aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasi warga negara.[5]

Organisasi pemerintahan menanggung beban tanggung jawab dalam mewujudkan tujuan-tujuan nasional, di antaranya adalah terciptanya kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, para pejabat negara harus mengutamakan keinginan rakyat, dan segala perbuatannya harus taat hukum. Tidak boleh terjadi pelaksanaan tugas oleh penyelenggara pemerintah yang cacat hukum dan merugikan rakyat.[6] Negara Indonesia mengatur penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, untuk kemudian disingkat dengan KKN dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Pembahasan ini akan menguraikan politik hukum dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, pandangan peneliti terhadap Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dan Relevansi dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014, yakni:

---

[4] Menurut pandangan Socrates: semua manusia menginginkan kehidupan aman, tentram dan lepas dari gangguan yang memusnakan harkat manusia. Kala itu orang-orang mendambakan ketentraman menuju bukit dan membangun benteng, serta mereka berkumpul disana menjadi kelompok. Kelompok inilah yang oleh Socrates dinamakan polis (satu kota saja). Organisasi yang mengatur hubungan antara orang-orang yang ada di dalam polis itu tidak hanya mempersoalkan organisasinya saja, tapi juga tentang kepribadian orang-orang disekitarnya. Socrates menganggap polis identik dengan masyarakat dan masyarakat identik dengan negara. Lihat Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), 21.

[5] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013), 176.

[6] Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 241.

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

## A. Politik Hukum dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN

Politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan direalisasikan, baik dengan pembuatan hukum baru dengan penggantian hukum lama, untuk mewujudkan tujuan bernegara. Dengan demikian politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan direalisasikan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dieliminasi atau tidak direalisasikan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan Negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.[7] Berikut akan dijelaskan politik hukum Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

Pembentukan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN bertujuan membangun dasar hukum yang kokoh untuk penyelamatan dan normalisasi kehidupan nasional sesuai dengan semangat Undang-Undang Dasar 1945. Pembentukan Undang-Undang ini juga merupakan implementasi Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998.[8]

Undang-Undang ini diharapkan dapat menjadi "payung" dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penegakan hukum terhadap perbuatan KKN yang khusus ditujukan kepada para Penyelenggara Negara. Undang-Undang tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan

[7] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), 1.
[8] Rancangan Penjelasan atas UU RI No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, 21. Lihat Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998.

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

Bebas dari KKN adalah Undang-Undang yang bersifat regulatif dan untuk penegakan norma-normanya mengacu kepada ketentuan sanksi administratif, sanksi keperdataan dan atau sanksi pidana dari peraturan perundang-undangan yang terkait.[9] Dari sisi kebijakan kriminal *(criminal Policy).* Penekanan pengaturan dalam hal ini lebih bersifat spiritual dan preventif, melengkapi rambu-rambu represif yang sudah ada dalam hukum pidana, perdata, dan administratif.[10]

Objek pokok Undang-Undang ini adalah para Penyelenggara Negara yang meliputi Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara, Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara, Menteri, Gubernur, dan pejabat negara yang lain yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.[11]

Y.B. Wiyanjono dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia menyatakan, bahwa Undang-Undang ini dapat mempercepat perubahan gaya dan paradigma pejabat yang masih terbiasa menerapkan gaya dan paradigma lama, gaya otoritarian harus diubah dengan gaya demokrasi. Paradigma mengekang harus diubah menjadi membebaskan.[12]

Demikian pula sistem yang membuka peluang terjadinya KKN, tertutup atau setidak-tidaknya tidak dimanfaatkan oleh Penyelenggara

---

[9] Ibid, 22.

[10] Muladi, *Sambutan atas Rancangan UU Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 47.

[11] Rancangan Penjelasan atas UU RI No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, 22

[12] Y.B. Wiyanjono, *Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 62.

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

Negara, karena penegasan yang termuat dalam Undang-Undang ini, sehingga para Penyelenggara Negara kini dan yang akan datang mendapat penilaian dari rakyat bermoral tinggi, berbudi pekerti luhur dan bersemangat kuat untuk mewujudkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 1945.[13]

Basri Bermanda dari Fraksi Karya Pembangunan menyatakan, Penghargaan dan rasa terima kasih, karena mengingat pentingnya kehadiran Undang-Undang tentang Penyelenggara Negara yang bersih bebas dari KKN di tengah-tengah masyarakat Indonesia saat ini sebagai realisasi dari amanat TAP-MPR Nomor XI/MPR/I998.[14]

Ketetapan MPR tersebut lahir sebagai manifestasi dari kemampuan Anggota Majelis membaca keinginan hati nurani rakyat yang menuntut reformasi dalam semua aspek kehidupan. Sejak pertengahan 1997, negara Indonesia mengalami krisis yang cukup parah. Diawali dengan krisis moneter, diikuti oleh krisis ekonomi, politik dan memuncak menjadi krisis kepercayaan terhadap penyelenggaraan negara.[15]

Krisis ini tidak timbul secara tiba-tiba melainkan merupakan faktor bawaan dari penyelewengan dalam penyelenggaraan negara selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru. Selama era tersebut telah terjadi degradasi dalam berbagai bidang hidup dan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.[16]

---

[13] Ibid,.
[14] Basri Bermanda, *Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 65.
[15] Ibid.,
[16] 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

Penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan faktor dominan terjadinya krisis dalam kehidupan politik, ekonomi; hukum dan berbagai bidang kehidupan lainnya. Penyelewengan tersebut antara lain nampak dalam pemusatan kekuasaan yang berlebih-lebihan pada Presiden Mandataris MPR yang berakibat tidak berfungsinya dengan baik lembaga-Iembaga tinggi lain, bahkan Lembaga Tertinggi Negara, serta tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam memberi kontrol terhadap penyelengaraan negara. Hal ini memberi peluang terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.[17]

Di bidang Ekonomi, Rapuhnya fundamental ekonomi nasional disebabkan antara lain oleh strategi pembangunan yang salah yang diterapkan oleh pemerintah yang tidak bersih. Strategi pembangunan yang dianut oleh pemerintah Orde Baru lebih berpihak pada pertumbuhan di beberapa sektor dan terpusat dibeberapa wilayah saja. Kondisi ini mendorong terjadinya praktik-praktik KKN. Praktik ini sudah menjadi kanker ganas yang terjadi di semua sektor dan semua tingkatan penyelenggaraan pemerintahan yaitu mulai dari penyusunan rencana pembangunan, alokasi dana; pengangkatan pejabat; pengelolaan atau investasi; hingga penentuan dan pelaksanaan tata niaga berbagai komoditas.[18]

Di bidang Hukum, terlihat bahwa hukum tunduk di bawah pengaruh kekuasaan, sehingga nilai-nilai keadilan menjadi kabur. Kondisi seperti ini

[17] Ibid, 65-66.
[18] Ibid, 66.

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

menyuburkan pelanggaran hukum dan pelanggaran disiplin sekaligus menjadi faktor perangsang terjadinya KKN.[19]

Istamadi dari Fraksi ABRI menyampaikan bahwa aspirasi dan tuntutan masyarakat mengenai Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN tidak mungkin dapat ditampung seluruhnya di dalam Rancangan Undang-Undang, selanjutnya disingkat dengan RUU yang sedang dibahas ini. Karena cepatnya perkembangan aspirasi masyarakat. sehingga adakalanya saling bertentangan antara yang satu dengan yang lainnya.[20] Oleh karena itu Fraksi ABRI menyadari bahwa tugas untuk membahas RUU ini akan menuntut kearifan. Harapannya adalah agar Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah dapat menyusun Undang-Undang yang terbaik dan mengakomodasikan aspirasi masyarakat seoptimal mungkin.[21]

Fraksi ABRI menyampaikan pokok-pokok pikiran yang akan melandasi pembahasan RUU tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN sebagai berikut: *Pertama,* Undang-Undang ini harus dapat mendudukkan secara tepat dan proporsional Strata jabatan Penyelenggara Negara sesuai amanat TAP MPR NOMOR XI/MPR/I998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, sekaligus harus dapat memberikan kejelasan tentang kriteria KKN.[22]

*Kedua,* Undang-Undang ini di satu sisi dapat lebih menggugah sikap keterbukaan setiap Penyelenggara Negara. Sedangkan di sisi yang lain dapat

---

[19] Ibid.,
[20] Istamadi, *Pemandangan Umum Fraksi ABRI Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 73.
[21] Ibid.,
[22] 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

mendorong tumbuhnya sikap mental masyarakat untuk berani memberikan informasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan tindak KKN secara bertanggung jawab.[23]

Hadimulyo dari Fraksi Persatuan Pembangunan menyatakan, bahwa Fraksi Persatuan Pembangunan mencermati perkembangan, terutama dalam dekade terakhir bahwa *good governance* (pemerintahan yang baik) tidak hanya menjadi isu nasional, tetapi telah menjadi isu global. la bahkan sering dikaitkan dengan politik bantuan dari badan-badan atau lembaga-Iembaga internasional seperti Bank Dunia dan IMF maupun bantuan dalam rangka hubungan bilateral.[24]

Kalangan *non-governmental organizations* telah menjadikannya salah satu isu strategis dalam kegiatan advokasi mereka, agar bantuan atau pinjaman luar negeri yang dimaksud benar-benar sampai ke sasaran yang dituju. Keprihatinan yang mendalam juga dirasakan oleh para cendekiawan dan ilmuwan yang peduli terhadap nasib serta masa depan kehidupan berbangsa dan bernegara.[25] Hadimulyo juga menyatakan, bahwa UU No. 28 Tahun 1999 ini sesuai dengan TAP MPR-RI dengan judul yang sama. Ia terlibat dalam perdebatan di badan pekerja MPR dan pansus RUU.[26]

Fraksi Persatuan Pembangunan juga menyaksikan tumbuhnya berbagai forum, komite, lembaga, atau organisasi yang menaruh kepedulian

---

[23] Ibid.,
[24] Hadimulyo, *Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 74.
[25] Ibid.,
[26] 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

mengenai berbagai masalah KKN yang dapat menjadi penghambat penegakan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Beberapa di antaranya adalah *Indonesia Corruption Watch* (ICW).[27]

Kasus penyadapan atau rekaman suara yang mirip pembicaraan telepon antara Presiden Habibie dengan Jaksa Agung Andi M. Ghalib, mengenai masalah yang berkaitan dengan pemeriksaan kasus-kasus yang diduga bermuatan KKN baik dari kalangan pengusaha maupun mantan Presiden Soeharto, masyarakat menjadi heboh. Hal ini dianggap ekspose yang berani dan terbuka dari berbagai media massa cetak dan elektronik yang di masa lalu kasus-kasus semacam itu hampir tidak mungkin dapat diikuti secara terbuka oleh khalayak ramai.[28]

Kasus tersebut membuat masyarakat bingung, karena keterangan dari yang bersangkutan serta pejabat-pejabat yang terkait satu sama lain masih simpang siur, sehingga sulit diketahui keterangan siapa yang bisa dipercaya. Fraksi Persatuan Pembangunan khawatir dan prihatin, jika masalah semacam ini dibiarkan berlarut-larut, justru akan makin memerosotkan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah.[29]

Fraksi Persatuan Pembangunan merasa prihatin karena masih melihat tanda-tanda adanya kelambanan pemeriksaan harta kekayaan mantan Presiden Soeharto, keluarga, serta para kroninya, meskipun Pemerintah telah memperoleh “suntikan” keberanian dari lembaga tertinggi Negara sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat berupa Ketetapan MPR-RI Nomor

[27] Ibid.,
[28] Ibid, 75.
[29] 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

XI/MPR/1998. Ketetapan tersebut secara eksplisit menyatakan perlunya pemeriksaan pejabat dan mantan pejabat yang patut diduga selama memegang jabatannya telah melakukan praktik KKN. Pasal 4 Ketetapan MPR-RI tersebut menyebutkan bahwa usaha pemberantasan KKN harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun Juga, baik pejabat Negara, mantan pejabat Negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tidak bersalah dan hak-hak asasi manusia.[30]

Jawaban Pemerintah atas pemandangan beberapa fraksi atas RUU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Pemerintah berpendapat bahwa, semua Fraksi menyambut baik dan mempunyai kesamaan pandangan atas penyampaian RUU ini. Berbagai saran, pertanyaan, dan pemikiran-pemikiran yang telah dikemukakan dalam Pemandangan Umum tersebut merupakan suatu masukan yang sangat positif dan sekaligus menunjukkan adanya keinginan dan kemauan dengan penuh semangat dari Dewan yang Terhormat untuk menyumbangkan pikiran dalam penyempurnaan Rancangan Undang-Undang ini.[31]

Saran, pertanyaan, dan pemikiran-pemikiran dari DPR tersebut merupakan suatu hal yang sangat besar, artinya dalam mewujudkan suatu peraturan yang diharapkan dapat mengatasi krisis yang dihadapi bangsa Indonesia. Hal itu dengan melakukan pembenahan di berbagai bidang

[30] Ibid.,
[31] Muladi, *Jawaban atas Rancangan UU Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 83.

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

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, khususnya dalam mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih, berwibawa, dan bebas dari KKN.[32]

Adanya kesamaan visi dan misi antara anggota Dewan dan Pemerintah merupakan titik tolak guna meletakkan dasar-dasar hukum yang kuat dalam rangka mencapai keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Hal tersebut sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menginginkan terciptanya Penyelenggara Negara yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara sungguh-sungguh, penuh rasa tanggung jawab, dan bebas dari KKN. Tuntutan hati nurani tersebut sebagaimana diketahui bersama telah dituangkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih Dan Bebas Dari KKN. [33]

Pemerintah mengajak anggota Dewan untuk bersama-sama memahami fungsi RUU ini yang merupakan "Undang-Undang Payung" *(Umbrella Act).* Dari sisi, kebijakan kriminal *(criminal policy)* penekanan pengaturan dalam RUU ini bersifat spiritual dan preventif, melengkapi rambu-rambu represif yang sudah ada dalam hukum pidana, perdata, dan administratif.[34]

F-PDI[35] mempertanyakan mengapa perlu dibentuk lembaga baru yakni Komisi Tetap Pemeriksa, bukankah tugas pemeriksaan dapat

[32] Ibid.,
[33] Ibid, 83-84.
[34] Ibid, 84.
[35] Keterangan ini dilansir dari pertanyaan Fraksi PDI dalam rapat paripurna terbuka DPR RI.

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

dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan memperluas tugas dan kewenangannya?

Pembentukan Komisi Tetap Pemeriksa yang bersifat independen adalah sesuai dengan amanat Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 dengan tugas khusus yang berbeda dengan tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kekhususan tugas Komisi Tetap Pemeriksa terutama adalah untuk mendata dan mengevaluasi harta kekayaan pejabat negara sebelum, selama, dan setelah menjabat sebagai pejabat negara. Sedangkan tugas BPK sebagaimana diketahui dari Pasal 23 ayat (5) adalah lebih dititik beratkan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara.

Apabila hakim sebagai pejabat negara dalam putusannya berindikasikan kolusi, bagaimana cara Komisi Tetap Pemeriksa memeriksa hakim tersebut. Komisi Tetap Pemeriksa merupakan komisi yang independen sehingga tidak terkait dengan lembaga eksaminasi yang selama ini berfungsi menilai kemampuan dan profesionalitas hakim.

Jika terjadi kasus bahwa hakim diketahui berindikasi melakukan KKN, maka Komisi Tetap Pemeriksa hanya melakukan pemeriksaan terhadap kekayaan hakim yang dalam RUU ini diklarifikasi sebagai penyelenggara negara dan tidak berwenang melakukan pemeriksaan yang menyangkut kewenagan teknis yudisial, karena kewenangan tersebut berada pada Mahkamah Agung dalam kerangka *"Judicial independence principle* ".

Pasal 17 ayat (3) menyebutkan bahwa fungsi pemeriksaan sebelum seseorang diangkat selaku Pejabat Negara adalah bersifat pendataan 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

yang dilakukan sesudah Pejabat Negara selesai menjalankan jabatannya bersifat evaluasi, yang perlu ditanyakan adalah untuk pemeriksaan selama Pejabat yang bersangkutan masih menjabat bersifat apa? Apakah pemeriksaan tersebut tidak mengurangi fungsi penyidikan pada Kepolisian dan Kejaksaan? Untuk kasus korupsi kepada siapa hasil pemeriksaan Komisi Tetap Pemeriksa disarnpaikan, karena sampai kini baik Kepolisian maupun Kejaksaan kedua-duanya berhak melakukan penyidikan?

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Komisi Tetap Pemeriksa terhadap seseorang yang sedang menjabat hanya bersifat *klarifikasi*, dengan maksud untuk mencari kejelasan adanya dugaan KKN dan sama sekali bukan tindakan investigasi. Dengan demikian, tugas Komisi Tetap Pemeriksa tidak mengurangi tugas dan fungsi Kejaksaan dan Kepolisian, bahkan dapat bersifat komplementer apabila diperlukan dalam proses yuridis.

F–KP[36] menyatakan, pengertian istilah atau cakupan substansi istilah Penyelenggaraan Negara diterapkan tidak konsisten. Pada Pasal 1 RUU, Penyelengaraan Negara ditekankan pada pejabat negara, sedangkan pada Pasal 2 ditambah dengan jabatan Hakim yang notabene bukan Pejabat Negara serta Pasal 22 memberlakukan ketentuan RUU ini pada Direksi dan Komisaris Badan Usaha Miliki Negara dan Badan Usaha Milik Daerah yang juga bukan pejabat negara.

Penyusunan RUU ini tidak hanya melihat aspek legalitas saja *(rechtsmatigheid)* melainkan juga mempertimbangkan sepenuhnya tujuan

[36] Keterangan ini dilansir dari Fraksi Karya Pembangunan dalam rapat paripurna DPR RI.

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

yang hendak dicapai *(doelmatigheid).* Tujuan tersebut adalah terciptanya Penyelenggara Negara yang bebas dan bersih dari KKN. Dengan demikian pengertian Penyelenggara Negara tidaklah hanya terbatas pada Penyelenggara Negara di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif saja, melainkan juga mencakup Direksi dan Komisaris di lingkungan BUMN atau BUMD (Pasal 22).

F-KP menyatakan bahwa dalam RUU tentang KKN ini belum menemukan materi yang mengatur adanya sistem penyelenggaraan Negara yang efektif dan efisien sehingga mampu mencegah terjadinya KKN. Hal ini sangat perlu karena penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN tidak hanya dapat diwujudkan melalui pembentukan dan pemeriksaan oleh Komisi Tetap Pemeriksa terhadap pejabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 RUU.

Peraturan perundang-undangan secara implisit dan eksplisit sudah memuat berbagai norma-norma hukum yang ditujukan untuk tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Tujuan tersebut adalah pengaturan tentang asas-asas Penyelenggara Negara yang baik dan partisipasi masyarakat yang diharapkan akan sangat bermanfaat.

F–KP menanyakan juga mengenai mengapa hanya Anggota Komisi Tetap Pemeriksa dari Sub Komisi Yudikatif yang diberikan syarat khusus, yaitu terdiri atas mantan hakim, akademisi, atau profesional di bidang hukum yang mempunyai integritas tinggi. Pasal 19 ayat (3). Pengaturan dalam Pasal 19 ayat (3) RUU ini didasarkan pada pertimbangan 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

jabatan hakim merupakan jabatan profesional dan spesifik sehingga pemeriksaan yang akan dilakukan terhadap para hakim memerlukan pemeriksa yang mempunyai pengalaman *plus* sebagai hakim dan keahlian di bidang yustisial.

Substansi RUU-KKN kemungkinan dapat tumpang tindih dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap. RUU ini juga berlaku bagi mereka yang sudah diatur dalam kedua Undang-Undang tersebut. F-KP mengusulkan agar kedua Undang-Undang tersebut dicabut dan menampungnya ke dalam RUU-KKN ini. Alternatif lainnya dengan menyusun 3 (tiga) RUU yaitu RUU tentang Korupsi, RUU tentang Kolusi, dan RUU tentang Nepotisme.

Pemerintah berpendapat bahwa substansi RUU ini tidaklah tumpang tindih dengan Undang-Undang Nomor 3 Tabun 1971 dan Undang-Undang Nomor 11 Tabun 1980 karena sifat tindakan para anggota Komisi Tetap Pemeriksa dalam melaksanakan tugasnya hanyalah bersifat pendataan terhadap pejabat penyelenggara negara sejak sebelum, selama, dan setelah menjabat. Hasil pendataan dan evaluasi ini apabila ditemukan ada unsur-unsur penyimpangan atau pidana, dapat diserahkan kepada pejabat yang berwenang untuk ditindak lanjuti.

F-ABRI[37] menanyakan bagaimanakah Undang-Undang ini dapat mendudukan secara tepat dan proposional strata jabatan Penyelenggara

[37] Keterangan ini dilansir dari Fraksi ABRI dalam rapat paripurna terbuka DPR RI.

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

Negara sesuai Amanat TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Mengenai masalah ini dapat dijelaskan bahwa sistem struktural strata pangkat dan jabatan yang berlaku di lingkungan ABRI tidak dapat diterapkan dalam sistem struktural strata pangkat dan jabatan yang menyangkut pemeriksaan terhadap penyelenggara negara karena Komisi Tetap Pemeriksa diberi kewenangan untuk memeriksa siapapun tanpa memandang pangkat dan jabatan penyelenggara negara yang bersangkutan.

F-ABRI menanyakan juga bagaimana caranya UU ini di satu sisi menggugah sikap keterbukaan penyelenggara negara, di sisi lain mendorong tumbuhnya sikap mental masyarakat untuk berani memberikan informasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan tindak pidana KKN secara bertanggung jawab.

Penyelenggara negara bersifat terbuka (transparan) dalam setiap kegiatan yang berhubungan dengan pekerjaannya, sudah tercermin secara jelas dalam RUU tersebut khususnya yang menyangkut kewajiban (Pasal 5 dan Pasal 6 RUU). Komisi Tetap Pemeriksa juga mempunyai hak, kewenangan, dan kewajiban untuk memeriksa para Penyelenggara Negara sejak sebelum menjabat, selama menjabat, dan sesudah mengakhiri jabatannya dan harus dipublikasikan. Untuk mendorong peran aktif masyarakat agar berani mengungkapkan adanya tindakan KKN juga sudah diatur secara rinci dalam Penjelasan Umun butir 5, Pasal 8, dan Pasal 9 RUU beserta penjelasannya.

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-PP[38] menyarankan agar judul RUU diubah karena antara judul dan isi kurang sesuai. Di samping itu, F-PP juga mempertanyakan apa yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara yang bersih dan perbuatan tercela lainnya.

Pemilihan judul atas RUU ini didasarkan kepada Pasal 5 TAP MPR No. XI/MPR/1998 yang menegaskan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang". Berdasarkan ketentuan tersebut, Pemerintah menyesuaikan judul RUU dengan judul TAP MPR yang memerintahkannya.

Istilah "perbuatan tercela lainnya" menggambarkan berbagai bentuk perbuatan, di luar praktik KKN, yang bertentangan dengan hukum dan peraturan yang berlaku termasuk perbuatan yang melanggar ajaran agama, moral, akhlak serta adat istiadat yang dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia

F-PP juga mempermasalahkan hal yang berkaitan dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 yang ditafsirkan hanya ditujukan kepada seseorang yang akan dan sedang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara Sedangkan, Pasal 23 RUU menyebutkan bahwa Undang-Undang ini mulai berlaku 6 (enam) bulan sejak tanggal diundangkan.

Berdasarkan kedua pasal tersebut, F-PP apakah hal ini tidak berarti bahwa RUU ini hanya sebagai pelaksanaan dari Pasal I, Pasal 2, dan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) serta sebagian dari Pasal 4 TAP MPR tersebut . Dengan

[38] Keterangan ini dilansir dari Fraksi PP dalam rapat paripurna DPR RI.

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

demikian, menurut F-PP yang tidak menjabat lagi (mantan) bukanlah seorang penjabat negara. Menjadi lebih jelas lagi menurut F-PP kalau dicermati Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 7 RUU bahwa mantan Penyelenggara Negara tidak dicakup oleh RUU ini. Hal ini perlu mendapat kejelasan dari Pemerintah kalau memang demikian penafsirannya, RUU ini bukan dimaksudkan sebagai pelaksanaan secara utuh Pasal TAP MPR.

Pemerintah ingin menjelaskan kembali tentang bunyi Pasal 16 ayat (3) yang menyatakan bahwa "pemeriksaan kekayaan Penyelenggara Negara dilakukan sebelum, selama, dan setelah yang bersangkutan menjabat." Ketentuan ini merupakan penegasan bahwa mantan pejabat Negara merupakan subyek RUU.

Adapun maksud Pasal 23 RUU merupakan penegasan, bahwa pejabat Negara yang telah ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan belum perlu dilakukan pemeriksaan karena Undang-Undang tersebut baru berlaku efektif 6 (enam) bulan kemudian dan bagi mereka tetap berlaku perundang-undangan positif yang ada.

**B. Aspek Filosofis, Sosiologis dan Yuridis pada UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN**

Setiap rancangan Undang-Undang seharusnya mempunyai Naskah Akademik, sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan[39]yang bertujuan, antara lain;. *Pertama*, mengetahui perkembangan teori dan praktik empiris dari materi Undang-Undang; *Kedua*, melakukan evaluasi

[39] UU No. 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

dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan substansi Undang-Undang; *Ketiga*, merumuskan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis Undang-Undang, serta *Keempat*, merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Undang-Undang.[40]

Namun demikian, sebagaimana keterangan dari Pejabat pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI, bahwa kewajiban penyertaan Naskah Akademik baru ada sejak ditetapkannya Undang-Undang RI No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, oleh karena itu Naskah Akademik pada Tahun-Tahun sebelum ditetapkan Undang-Undang tersebut sebagian besar tidak tersedia, termasuk dalam hal ini Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 yang peneliti bahas dalam kajian ini juga tidak tersedia.[41] Dengan demikian ini merupakan salah satu kekurangan Undang-Undang yang peneliti sajikan, karena pada waktu itu belum ada kewajiban menyertakan naskah akademik. Adapun isinya sudah cukup baik dan perlu dilengkapi secara berkelanjutan. Tulisan ini juga bertujuan untuk mewujudkan "naskah akademik" yang dikemas dalam bentuk disertasi.

Undang-Undang ini memuat sepuluh bab serta beberapa Pasal dan ayat yang tertuang di dalamnya. Beberapa bab itu adalah ketentuan umum,

---

[40] Inosentius Samsul, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, 2017), 2.

[41] Keterangan ini dilansir dari Bagian Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI/Humas SETJEN DPR RI, "Info Naskah Akademik UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih (*Good Governance*)", dalam Keterbukaan Informasi Publik (20 Agustus 2018) terlampir No. Pendaftar 743/KIP/VIII/2018. Lihat Y.O.I. Tahapari, "Surat Jawaban Tentang Naskah Akademik UU No. 28 Tahun 1999"(Surat Keterangan—SETJEND dan Badan Keahlian DPR RI, 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

penyelenggara Negara, asas umum penyelenggaraan Negara, hak dan kewajiban penyelenggara Negara, hubungan antara penyelenggara negara, peran serta masyarakat, komisi pemeriksa, sanksi, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup.

Peneliti mencoba mengemukakan pandangan Muladi, bahwa Pemerintah menyadari kehadiran Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, bukan sekedar produk legislasi yang bersifat administratif, tetapi merupakan kebijakan *(policy)* sebagai perwujudan politik hukum nasionaI dalam pembentukan hukum baru. Oleh karena itu, kehadiran Undang-Undang tersebut diharapkan [42]:

*Pertama*, dapat memperkuat dasar bukum yang sejalan dengan tuntutan hati nurani rakyat yang menghendaki terwujudnya Penyelenggara Negara yang mampu menjaIankan tugas dan fungsinya secara profesional, penuh rasa tanggung jawab, bersih, dan bebas dari praktik-praktik KKN sebagaimana telah ditetapkan dalam TAP MPR NomorXI/MPR/1998.

*Kedua*, merupakan bagian atau subsistem dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan penegakan hukum *(law enforcement policy)* terhadap tindak pidana KKN yang khusus ditujukan kepada pejabat negara dan pejabat lainnya yang memiliki fungsi strategis yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara.

*Ketiga*, merupakan pendorong untuk menumbuhkan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan *(alertness)* para Penyelenggara Negara dalam

[42] Muladi, *Persetujuan Rancangan UU Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999), 146-147.

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

melaksanakan tugas dan fungsinya agar tidak merusak sendi-sendi kehidupan demokrasi dan membahayakan eksistensi negara.

Politik hukum nasional ini adalah hasil dari peralihan era orde baru ke era reformasi. Indikator era reformasi ini dapat dilihat dari konfigurasi politik yang demokratis yang memiliki ciri-ciri, di antaranya; peran serta publik, dominasi parlemen, dan kebebasan pers, sehingga berimplikasi pada karakter produk hukum yang responsif. Ciri-ciri produk hukum ini adalah hukum memenuhi kebutuhan masyarakat, proses pembuatan partisipatif, fungsi hukum sebagai instrument pelaksana kehendak rakyat, dan interpretasi hukum dilakukan oleh yudikatif.

## C. Relevansi UU No. 28 Tahun 1999 dengan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 memiliki kesesuaian dalam hal asas-asas umum pemerintahan yang baik dengan UU No. 30 Tahun 2014. Berikut ini dijelaskan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 yang memiliki tujuan dan harapan sebagai berikut.

Pertama, peningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedua, upaya menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan pelindungan hukum, baik bagi

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

warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan.

Ketiga, upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Terdapat ketentuan umum dalam Undang-Undang ini yang memuat Pasal I yang terdiri dari 25 point penting dalam Administrasi Pemerintahan. Point-point itu adalah:[43]

1. Administrasi Pemerintahan adalah tata laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.
2. Fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan Administrasi Pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pelindungan.
3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.
4. Atasan Pejabat adalah atasan pejabat langsung yang mempunyai kedudukan dalam organisasi atau strata pemerintahan yang lebih tinggi.
5. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat

[43] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 1-6.

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

Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

6. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.
7. Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
8. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
9. Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

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

10. Bantuan Kedinasan adalah kerja sama antara Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan guna kelancaran pelayanan Administrasi Pemerintahan di suatu instansi pemerintahan yang membutuhkan.
11. Keputusan Berbentuk Elektronis adalah Keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik.
12. Legalisasi adalah pernyataan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan mengenai keabsahan suatu salinan surat atau dokumen Administrasi Pemerintahan yang dinyatakan sesuai dengan aslinya.
13. Sengketa Kewenangan adalah klaim penggunaan Wewenang yang dilakukan oleh 2 (dua) Pejabat Pemerintahan atau lebih yang disebabkan oleh tumpang tindih atau tidak jelasnya Pejabat Pemerintahan yang berwenang menangani suatu urusan pemerintahan.
14. Konflik Kepentingan adalah kondisi Pejabat Pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan Wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya.
15. Warga Masyarakat adalah seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan Keputusan dan/atau Tindakan.
16. Upaya Administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan 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

akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan.

17. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
18. Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.
19. Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
20. Konsesi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan dari kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan selain Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam pengelolaan fasilitas umum dan/atau sumber daya alam dan pengelolaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
21. Dispensasi adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat yang merupakan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
22. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau

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

Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

23. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
24. Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.
25. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Maksud dan tujuan diterbitkan UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan termuat dalam BAB II, adalah:[44]

a. Pasal 2, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.
b. Pasal 3, Tujuan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan adalah:

[44] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 6-7.

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

a. Menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan;
b. Menciptakan kepastian hukum;
c. Mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang;
d. Menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan;
e. Memberikan pelindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan;
f. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan AUPB; dan
g. Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

BAB III menjelaskan runag lingkup dan asas Administrasi Pemerintahan:[45]

1. Bagian kesatu, ruang lingkup, Pasal 4:

   Ruang lingkup pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini meliputi semua aktivitas:

   a. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga eksekutif;
   b. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga yudikatif;

[45] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 7-8.

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. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan dalam lingkup lembaga legislatif; dan
d. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan lainnya yang menyelenggarakan Fungsi Pemerintahan yang disebutkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Pengaturan Administrasi Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup tentang hak dan kewajiban pejabat pemerintahan, kewenangan pemerintahan, diskresi, penyelenggaraan administrasi pemerintahan, prosedur administrasi pemerintahan, keputusan pemerintahan, upaya administratif, pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan, dan sanksi administratif.

2. Bagian kedua, Asas Administrasi Pemerintahan, Pasal 5:

Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

a. Asas legalitas;
b. Asas pelindungan terhadap hak asasi manusia; dan
c. AUPB.

BAB IV, Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan, Pasal 6:[46]

1. Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.
2. Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

[46] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 9-11.

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

a. Melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB;
b. Menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan Kewenangan yang dimiliki;
c. Menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronis dan/atau menetapkan Tindakan;
d. Menerbitkan atau tidak menerbitkan, mengubah, mengganti, mencabut, menunda, dan/atau membatalkan Keputusan dan/atau Tindakan;
e. Menggunakan Diskresi sesuai dengan tujuannya;
f. Mendelegasikan dan memberikan Mandat kepada Pejabat Pemerintahan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan;
g. Menunjuk pelaksana harian atau pelaksana tugas untuk melaksanakan tugas apabila pejabat definitif berhalangan;
h. Menerbitkan Izin, Dispensasi, dan/atau Konsesi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
i. Memperoleh perlindungan hukum dan jaminan keamanan dalam menjalankan tugasnya;
j. Memperoleh bantuan hukum dalam pelaksanaan tugasnya;
k. Menyelesaikan Sengketa Kewenangan di lingkungan atau wilayah kewenangannya;

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

l. Menyelesaikan Upaya Administratif yang diajukan masyarakat atas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya; dan

m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada bawahan yang melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

BAB IV, Hak dan Kewajiban Pejabat Pemerintahan, Pasal 7:[47]

1. Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.
2. Pejabat Pemerintahan memiliki kewajiban:
   a. Membuat Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan kewenangannya;
   b. Mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
   c. Mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
   d. Mematuhi Undang-Undang ini dalam menggunakan Diskresi;
   e. Memberikan Bantuan Kedinasan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang meminta bantuan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan tertentu;
   f. Memberikan kesempatan kepada Warga Masyarakat untuk didengar pendapatnya sebelum membuat Keputusan dan/atau

[47] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 9-11.

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

Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Memberitahukan kepada Warga Masyarakat yang berkaitan dengan Keputusan dan/atau Tindakan yang menimbulkan kerugian paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Keputusan dan/atau Tindakan ditetapkan dan/atau dilakukan;
h. Menyusun standar operasional prosedur pembuatan Keputusan dan/atau Tindakan;
i. Memeriksa dan meneliti dokumen Administrasi Pemerintahan, serta membuka akses dokumen Administrasi Pemerintahan kepada Warga Masyarakat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang;
j. Menerbitkan Keputusan terhadap permohonan Warga Masyarakat, sesuai dengan hal-hal yang diputuskan dalam keberatan/banding;
k. Melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan, pejabat yang bersangkutan, atau Atasan Pejabat; dan
l. Mematuhi putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

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 berisikan tentang Kewenangan Pemerintahan, Bagian Kesatu, Pasal 8:[48]

1. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
   a. Peraturan perundang-undangan; dan
   b. AUPB.
3. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

BAB V berisikan tentang Kewenangan Pemerintahan, Bagian Kedua, Peraturan Perundang-undangan, Pasal 9:[49]

1. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.
2. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
   a. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan

[48] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 11.
[49] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 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

b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

3. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

4. Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

BAB V berisikan tentang Kewenangan Pemerintahan, Bagian Ketiga, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Pasal 10:[50]

1. AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:
   a. Kepastian hukum;
   b. Kemanfaatan;
   c. Ketidakberpihakan;
   d. Kecermatan;

[50] Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 13.

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. Tidak menyalahgunakan kewenangan;

f. Keterbukaan;

g. Kepentingan umum; dan

h. Pelayanan yang baik.

Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

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

# UNDANG-UNDANG NO. 28 TAHUN 1999 TENTANG PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KKN SEBAGAI ACUAN DALAM MEMBANGUN *GOOD GOVERNANCE* PERSPEKTIF *MAQASID SHARI'AH* JASIR AUDA

## A. Penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN Perspektif *Good Governance*

Pembentukan Undang-Undang adalah suatu tata cara pembentukan Undang-Undang yang pada dasarnya diawali dengan perencanaan dan persiapan RUU baik yang dilakukan oleh DPR RI maupun Pemerintah RI, teknis penyusunan RUU, pembahasan RUU di DPR RI oleh DPR RI dan Presiden RI untuk memperoleh persetujuan bersama DPR RI dan Presiden RI dan diakhiri dengan pengesahan RUU yang telah disetujui bersama DPR RI dan Presiden RI tersebut menjadi Undang-Undang oleh Presiden RI.[1]

Hal demikian juga berlaku dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih. Pembuatan itu bermula dari jatuhnya pemerintahan Soeharto pada bulan Mei Tahun 1998, karena desakan gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa. Hal itu merupakan tonggak sejarah diakhirinya pemerintahan otoriter.

[1] Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan* (Yogyakarta: BPFE, 2006). 18.



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

Tuntutan reformasi yang dikumandangkan antara lain perbaikan ekonomi, reformasi[2] dalam bidang: politik dan hukum, pemberantasan praktik KKN.[3]

Beragam masalah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara muncul selepas era pemerintahan Soeharto, di antaranya adalah merosotnya kehidupan ekonomi yang ditandai dengan menurunnya nilai tukar rupiah terhadap mata uang dollar yang dikenal dengan istilah krisis moneter. Praktik KKN terjadi hampir di seluruh jajaran dan tingkatan pemerintahan karena diinstitusikan praktik kenegaraan otoriter yang dinamakan dengan negara korporatis. Peranan pemerintah sebagai penyelenggara negara cenderung sangat dominan, sedangkan peran masyarakat dalam kehidupan bernegara cenderung berubah sebagai pengerah atau mobilisasi, krisis ini kemudian menjadi krisis multidimensional mendorong menguatnya tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan.[4]

Krisis moneter bermula sejak tahun 1997 hingga krisis multidimensi yang melanda bangsa Indonesia memunculkan kesedihan tersendiri bagi Indonesia. Tingkat kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) masih belum menyenangkan. Belum lagi permasalahan-permasalahan lain yang melanda bangsa ini secara bergantian; seperti

---

[2] Reformasi politik ini berguna untuk kembali membentuk kekuatan ekonomi baru dan rezim politik. Lihat Hirotsune Kimura, *Introduction Limits of Good Governance in Developing Countries* (Paper—GSID, Nagoya, tt), 19.

[3] I Gusti Gurah Wairocana, "*Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) dan Implementasinya di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali" (Disertasi--Universitas Airlangga Surabaya, 2005), 1.

[4] 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

masalah KKN, kekerasan sosial, dekadensi moral, terorisme, melemahnya daya saing industri krisis energi yang mulai mengancam keberlangsungan masa depan bangsa, sampai kasus mafia hukum yang melukai proses penegakan hukum yang sedang berjalan. Tidak salah, jika ada yang berpendapat bahwa krisis yang dihadapi bangsa Indonesia adalah krisis multidimensi yang berkepanjanagan.

Tuntutan reformasi mendapat tanggapan positif dari pemerintahan BJ Habibie yang mulai membuka saluran demokrasi. Tidak hanya itu, dibuat pula peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehidupan demokrasi dan HAM serta penyelenggaraan pemerintahan yang berkeadilan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih yang merupakan tindak lanjut dari amanat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. XI/MPR/1998 tentang penyelenggara negara yang bersih.[5]

Pembuatan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tersebut memiliki banyak pertimbangan (rekonsiderasi), yakni: *Pertama*, Penyelenggara negara memiliki peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa merealisasikan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945.

[5] 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

*Kedua*, Untuk merealisasikan penyelenggara negara yang mampu melaksanakan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara.

*Ketiga*, Praktik KKN tidak hanya dilakukan di antara penyelenggara negara, melainkan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan keberadaan negara, sehingga dibutuhkan dasar hukum untuk pencegahannya.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud keterangan di atas, perlu dirumuskan Undang-Undang tentang penyelenggaraan negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Hal itu memperhatikan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945[6] dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. UU No. 28 tahun 1999 telah dirumuskan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Penetapan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 ini berawal dari masalah sosial dan politik. Kemunculan UU No. 28 Tahun 1999 sejatinya diawali dengan keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, selanjutnya disingkat dengan AAUPB. Pada awalnya keberadaan AAUPB di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di

[6] Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Lihat UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia1945.

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

DPR, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukkan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaha Negara, namun usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah. Alasan pemerintah adalah sebagai berikut:

> "menurut hemat kami dalam praktik ketatanegaraan kita maupun dalam Hukum Tata Usaha Negara yang berlaku di Indonesia, kita belum mempunyai kriteria tentang "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" tersebut yang berasal dari negeri Belanda. Pada waktu ini kita belum mempunyai tradisi administrasi yang kuat mengakar seperti halnya Negara-negara kontinental tersebut. Tradisi demikian bisa dikembangkan melalui yurisprudensi yang kemudian akan menimbulkan norma-norma. Secara umum prinsip dari Hukum Tata Usaha Negara kita selalu dikaitkan dengan aparatur pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang konkretisasi normanya masih sangat luas sekali dan perlu dijabarkan melalui kasus-kasus yang konkret."[7]

AAUPB tidak dicantumkan dalam Undang-Undang PTUN. Hal ini bukan berarti keberadaannya tidak diakui sama sekali, karena ternyata, seperti yang terjadi di Belanda, AAUPB ini diterapkan dalam praktik peradilan terutama pada PTUN. Kalaupun AAUPB ini tidak dimuat dalam Undang-Undang PTUN, namun sebenarnya asas-asas ini dapat dipakai dalam praktik peradilan di Indonesia karena memiliki sandaran dalam pasal 14 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang kekuasaan pokok kehakiman; "*pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih*

[7] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 240.

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

*bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk dan mengadilinya*".

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman menegaskan; pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Dengan ketentuan pasal ini maka asas-asas ini mempunyai peluang untuk dipakai dalam proses peradilan administrasi di Indonesia.

AAUPB (layak) dianggap sebagai bagian dari hukum positif, baik sebagai hukum positif tidak tertulis ataupun hukum positif yang tertulis seperti di Jerman.[8] Sedangkan di Belanda AAUPB dipergunakan dalam praktik di instansi-instansi banding. Asas-asas ini dipakai, meskipun tidak secara tegas disebutkan dalam peraturan perundang-undangan.[9]

Seiring dengan bergulirnya waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini kemudian muncul dan dituangkan dalam suatu Undang-Undang, yaitu Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. Dengan format yang berbeda dengan AAUPB dari negeri Belanda. Berikut ini AAUPB yang tertuang dalam AAUPB dari negeri Belanda dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 :

---

[8] Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012),154.
[9] Ibid, 156.

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

AAUPB dari Belanda ada tiga belas (13), yakni:[10]

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) yaitu: asas perlindungan hukum terhadap masyarakat. Asas ini menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat administrasi negara.

   Contoh: seseorang yang diberikan izin oleh badan/pejabat negara untuk mendirikan usaha di suatu tempat tidak boleh dicabut izinnya karena tempat itu akan dibangun jalan raya. Jadi kesalahan yang dibuat oleh pejabat negara tidak dapat ditimpakan kepada masyarakat.

2. Asas keseimbangan atau tidak berlebih-lebihan (*principle of proportionality*) yaitu harus ada keseimbangan antara hukuman jabatan dengan kelalaian/kealpaan seorang pegawai.

   Contoh: seorang pegawai negeri yang karena kelalaiannya tidak masuk kerja, tidak boleh langsung dipecat, tetapi harus melalui proses ditegur atau mendapat peringatan sampai beberapa kali baru ditindak akhir pemecatan.

3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equating*) yaitu menghendaki bahwa untuk hal yang sama harus diperlakukan sama.

   Contoh: badan pemerintah dalam menghadapi kasus yang sama harus memberikan keputusan yang sama pula.

[10] Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 44-46.

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

4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*) yaitu: mengingatkan administrasi agar senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

   Contoh: seorang walikota harus memberikan tanda bahaya pada jalan yang berlobang besar, karena bila tidak diberi tanda dan ada warganya yang celaka karena melewati jalan itu, maka walikota tersebut bisa dituntut.
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan (*principle of motivation*) yaitu: bahwa setiap keputusan TUN harus diberi alasan/motivasi yang cukup yang sifatnya benar. Alasan ini harus adil dan benar.
6. Asas jangan mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*). Setiap badan administrasi negara harus bertindak sesuai dengan kewenangannya, jadi tidak boleh bertindak di luar kewenangannya atau disebut juga penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)

   Contoh: dana untuk reboisasi hutan tidak boleh dipakai untuk kegiatan di luar reboisasi hutan.
7. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*)[11], badan pemerintah/pejabatnya harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk mencari kebenaran dan keadilan.

[11] Michiel de Vries, "The Challenge of Good Governance", *The Innovation Journal*, Vo.18 No. 1, (2013), 5. Eloy Anello, *A Framework for Good Governance in The Public Pharmaceutical Sector* (Working Draf—World Health Organization, 2008), 21. Merilee Grindle, *Good Governance: The Inflation of An Idea* (Paper—Harvard University, 2008), 3.

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

Contoh: asas ini sangat menghargai adanya instansi banding baik melalui instansi administrasi yang tinggi maupun badan-badan peradilan. Penawaran tender harus ditawarkan pada peminatnya secara *fair* atau tidak main belakang.

8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitzazines*). Asas ini menghendaki agar tindakan pemerintah tidak memihak dan objektif sehingga masyarakat melihatnya sebagai sesuatu yang wajar.
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*). Asas ini menghendaki agar tindakan pemerintah dapat menimbulkan harapan-harapan yang wajar bagi yang berkepentingan.

   Contoh: seorang pegawai negeri yang mendapat izin untuk menempati sebuah rumah dinas berharap agar pembayaran listrik dan air minum akan dibayar oleh kantor, tetapi rupanya tidak diberi oleh kantornya, sehingga sewaktu dia meminta uang pengganti pembayaran tersebut, oleh kepala kantornya izin menempati rumah dinas itu dicabut. Tindakan kepala kantor ini tentu saja bertentangan dengan asas ini, karena sudah sewajarnya kantor yang membiayai pengurusan rumah dinas tersebut.
10. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annudled decesion*). Jika terjadi

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

suatu pembatalan terhadap suatu keputusan, maka kepada yang bersangkutan harus diberikan ganti rugi atau rehabilitasi.

11. Asas perlindungan (cara) hidup pribadi *(principle of protecting the personal way of life*), asas ini mengatakan bahwa setiap orang berhak menjalankan kehidupan pribadinya berdasarkan pandangan hidup yang dianut.
12. Asas kebijaksanaan (*sapientie*), pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus diberi kebebasan untuk melakukan kebijaksanaan tanpa harus menunggu instruksi terlebih dahulu. Tuga pemeritah meliputi: melaksanakan peraturan perundang-undangan serta menyelenggarakan kepentingan umum/publik.
13. Asas penyelenggaraan keputusan umum (*principle of public service*), asas ini mengajarkan bahwa pemerintah dalam menjalakan tugasnya harus selalu mengutamakan kepentingan umum.

Pemerintah Indonesia memakai asas-asas ini sebagai asas bagi aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk menyejahterakan masyarakat Indonesia.

Berdasarkan hal ini, Indonesia merupakan Negara hukum yang mempraktikkan asas legalitas (*wetmatigheid van het bestuur*)[12], yakni pemerintahan berdasarkan atas undang-undang, kemudian menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*).

[12] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014),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

Pergeseran dari *wetmatig* ke *rechmatig* menunjukkan adanya pergeseran nilai dalam masyarakat. Rakyat tidak lagi terlalu konfrontatif terhadap kekuasaan penguasa, melainkan sudah berubah dan menganggap pemerintah sebagi patner untuk mencapai tujuannya, yaitu kemakmuran.[13]

Philipus M. Hadjon[14] menjelaskan tentang ide sentral Negara hukum (*rechtsstat*), yakni pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan.

Pembagian kekuasaan ini difungsikan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemaksaan terhadap kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembuatan Undang-Undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin, bahwa hukum yang dibuat atas kehendak rakyat, dengan demikian hukum tidak akan memaksa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas.

Prinsip *wetmatigheid van het bestuur* mengarah pada tindakan pemerintah yang tidak memaksakan kebebasan dan persamaan. Prinsip *rechtmatigheid van het bestuur* mengarah pada perlindungan hukum bagi rakyat merupakan perlindungan terhadap individu. Setiap tindakan

---

[13] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), 99.

[14] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 76-77.

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 yang melanggar kebebasan individu, melahirkan hak untuk menggugat di muka pengadilan.

Asas-asas Pemerintahan yang Baik dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN:

1. Asas Kepastian Hukum;

   Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.[15]

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

   Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.[16]

3. Asas Kepentingan Umum;

   Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum[17] dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas Keterbukaan;

   Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur[18], dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

---

[15] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), 241.
[16] Hendra Karianga, *Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013), 197.
[17] Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 50.
[18] Choirul Mahfudh "Relasi Otonomi Daerah terhadap Peningkatan Partisipasi Publik, *Good Governance* dan Demokrasi", *Cakrawala: Jurnal Litbang Kebijakan*, Vol.1 , No. 2 (Juni, 2007), 7. Lihat Hasniah Hasan, "Moral dan Etika Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*)", *Inovasi: Jurnal Diklat Keagamaan*, Vol. No. (Juni, 2008), 86. Lihat Hadimulyo, "Otonomi Daerah dan *Good Governance*", *Republika* (4 Novemver 2000), 14. Lihat R. Siti Zuhro, "Menyoal *Good Governance* dan Reformasi Birokrasi", *Republika* (20 Juni 2006), 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

5. Asas Proporsionalitas;

   Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.[19]

6. Asas Profesionalitas; dan

   Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[20]

7. Asas Akuntabilitas.

   Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat[21] sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999, seiring dengan perubahan waktu diakui dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan dalam proses peradilan di PTUN, yakni setelah adanya Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

Berdasarkan pasal 53 ayat (2) point a disebutkan; "Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah meliputi atas kepastian hukum,

---

[19] Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014), 242.
[20] Hendra Karianga, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013),197-198.
[21] Miftah Thoha, "Akuntabilitas Pejabat Publik", *Kompas* (23 Mei 2013), 6. Lihat Penny Kusumastuti Lukito, *Membumikan Transparansi dan Akuntablitas Kinerja Sektor Publik: Tantangan Berdemokrasi ke Depan* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2014), 3.

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

tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas[22], sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan yang bersih dan bebas dari KKN.

AAUPB juga dimasukkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, AAUPB ini dijadikan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana tercantum dalam pasal 20 ayat (1) yang berbunyi; penyelenggaraan negara yang terdiri atas: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efisiensi". Berdasarkan rumusan ini terlihat bahwa di dalamnya terdapat dua asas tambahan, yaitu asas efisiensi dan asas efektivitas.[23] Hanya saja kedua asas tambahan ini tidak terdapat penjelasannya dalam Undang-Undang tersebut, inilah yang menjadi pembeda dengan asas-asas yang tertuang dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 ini memiliki muatan *good governance*, karena tekandung asas-asas umum pemerintahan yang baik. Miftah Thoha[24]menyatakan dalam bukunya *Birokrasi Politik di Indonesia*, *good governance* merupakan konsep yang sejalan dengan

---

[22] Torben Beck Jorgensen and Ditte-Lene Sorensen, *Codes of Good Governance: National or Global Public Value?* (Paper—Departement of Political Science University of Copenhagen, tt), 2.
[23] Derick W. Brinkerhoff, Catherine fort, and Sara Stratton, *Good Governance and Health: Asseing Progress in Rwanda* (Paper—USAID, American, 2009), 30. Diana Saparniene and Ingrida Vlukonyte, "Impelementation of Good Governance principles in Local Self-government the Case of Siauliai City", *Sosial Research*, Vol.3 No.28, (2012), 101.
[24] Miftah Thoha, *Birokrasi Politik di Indonesia* (Jakarta; Rajagrafindo Persada, 2003), 61.

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

konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Konsep ini juga dikaitkan dengan reformasi sektor publik. Di dalam disiplin ilmu atau profesi manajemen publik konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama sekali mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintahan pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manjerial yang bersih bebas dari korupsi.

## B. Tinjuan *Maqasid Shari'ah* Jasir Auda Terhadap Konsep *Good Governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari KKN

Pembahasan ini menjelaskan tentang tinjauan *Maqasid Shari'ah* Jasir Auda dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN yang di dalamnya tertuang beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, semisal kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, profesionalitas, proporsionalitas, dan akuntabilitas yang betujuan sebagai pengarah pemerintahan, masyarakat sipil, dan sektor swasta dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Aturan yang tertuang dalam perundang-undangan ini merupakan produk formal yang harus dipatuhi.

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

Aturan yang semacam itu bisa dinamakan dengan *qānūn*/Hukum Indonesia, karena mengakomodasi aturan bernuansa Islam dalam lokalitas Indonesia. Adapun Hukum Islam yang disebut *fiqh* diartikan dengan ilmu tentang hukum-hukum *shar'i* yang bermuara dari *shara'*, bukan *shara'* itu sendiri, mengenai perbuatan, yang dikeluarkan dari aksioma-aksiomanya yang detail.

Hukum Islam yang berupa *fiqh*[25] itu semula tidak terlihat, karena aksioma-aksioma hukumnya *danni* (tidak pasti), harus ditelorkan terlebih dahulu melalui metode penggalian hukum (*manhaj al-istinbāṭ*) atau tegasnya melalui ijtihad oleh ahlinya (*faqīh*, *mujtahid*). Adapun *Manhaj Maqaṣidī* yang dipakai sebagai pisau analisis dalam penelitian ini juga merupakan metode penggalian hukum yang yang berdasarkan pada *Maqāṣid al-Sharī'ah* di mana eksistensi kemaslahatan menentukan suatu status hukum dipakai sebagai acuan, berpihak pada kemudahan (*fiqh al-taysīr*), dan berfokus pada teks dalil serta konteks peristiwa dan pada aspek akibat sebagai usaha mengetahui aspek maslahat dan mafsadat yang dimunculkannya. Berikut ini akan diuraikan kedudukan *Maqāṣid al-Sharī'ah* dalam kajian Hukum Islam, kaidah berlogika dengan dasar *Maqāṣid* dan *Maqaṣid Sharī'ah* Jasir Auda Sebagai Pendekatan dalam *Good Governance*.

[25] Hakikat *fiqh* adalah sebagai upaya *ijtihādī* manusia (yang nisbi dan subyektif) atas teks-teks primer keagamaan. Lihat Sumanto al-Qurtuby, *KH. Sahal Mahfudh: Era Baru Fiqh Indonesia* (Yogjakarta: Cermin, 1999), 48. Mohammad Daul Ali, *Hukum Islam* (Jakarta: Rajawali Press, 2004), 48. Sahid HM, *Legilasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016), 6.

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. Kedudukan *Maqāṣid al-Sharī'ah* dalam Kajian Hukum Islam**

*Maqāṣid al-Sharī'ah*[26] atau tujuan dan sasaran dari hukum Islam adalah jelas. Tema ini penting, namun agak diabaikan dari *Sharī'ah.*[27]Abd. Wahab Khallāf, seorang pakar *uṣūl fiqh*, menganggap bahwa nas-nas *Sharī'ah* itu tidak dapat dimengerti secara benar kecuali oleh seseorang yang mengetahui *Maqāṣid al-Sharī'ah* (tujuan hukum).[28]

Wahbah Zuhaylī Menyatakan, bahwa mujtahid mutlaq atau mustaqil sudah tidak tersedia setelah masa pembentukan mazhab *fiqh.* Yang masih ada pada setiap masa adalah mujtahid *mutajazzi'*, yaitu pakar hukum Islam yang mampu melaksanakan penggalian hukum pada sebagian persoalan hukum atau pada sebagian bidang hukum tertentu saja. Mujtahid jenis ini yang memenuhi kebutuhan ijtihad pada setiap masa dan berpegangan pada *uṣūl fiqh.*[29]

Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah, setuju dengan pandangan Zuhaylī ini. Namun, yang ditekankan oleh Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah adalah pentingnya penyiapan mujtahid spesialis secara serius dengan memberikan bekal spesialisasi di bidang *Sharī'ah* dan spesialisasi bidang-bidang tertentu yang akan menjadi bidangnya untuk berijtihad. Ia harus memiliki

---

[26] Pemahaman *Maqāṣid al-Sharī'ah* juga dapat menganalisis konflik-konflik Islam dan nasionalisme di India, Maroko, dan Indonesia dengan fokus utama kesatuan-wilayah, konstitusi, bahasa dan agama sebagai akibat dari pembubaran khilāfah (1924). Lihat Yudian Wahyudi, *Maqāṣid Sharī'ah dalam Pergumulan Politik: Berfilsafat Hukum Islam dari Harvard ke Sunan Kalijaga*, (Yogjakarta: Pesantren Nawasea Press, 2007), 31.

[27] Mohammad Hashim Kamali, *Maqāṣid al-Sharī'ah Made Simple* (Malaysia: International Institut of Adavanced Islamic Studies Malaysia, 2008), 1.

[28] Abd Wahab Khalāf, Abdul, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh* (Kairo: Dar al-Qalam, 1990), 198.

[29] Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah dan Wahbah Zuhaily, *Tajdīd al-Fiqh al-Islamī* (Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'asir, 2000), 196.

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

kompetensi dalam dua spesialisasi sekaligus yaitu bidang *Sharī'ah* dan bidang tertentu. Misalnya bidang medis, ekonomi, atau bidang kajian lainnya. Kajian *Sharī'ah* harus dilaksanakan seiring dengan kajian bidang tertentu secara menyeluruh dalam suatu lembaga pendidikan khusus melalui beberapa jenjang pendidikan yang sedemikian rinci dan sistemtatis. Mujtahid spesialis ini dalam memaparkan ijtihadnya tidak cukup hanya memindah dari aksioma tekstual. Namun, pemahaman metode pemikiran yang mendasar atau mazhab yang ia ikuti dalam bidang *uṣūl fiqh* harus dikuasainya, sehingga ia dapat melakukan standarisasi persoalan hukum berdasar landasan yang diketahui. Jika hal ini tidak dilaksanakan, maka ditakutkan timbul kerumitan hukum Islam dalam bidang ijtihad maupun *iftā'*, disebabkan standar *uṣūl fiqh*nya tidak diketahui.[30]

Indikator hasil yang harus dicapai oleh produk ijtihad yang berorientasi *Maqāṣid al-Sharī'ah* terdapat tiga belas dan juga sebagai tambahan pendukung kuat atas prinsip-prinsip yang dibahas oleh al-Raysūnī[31], ketiga belas itu adalah; (1) menunjukkan kesempurnaan hukum Islam; (2) meningkatkan kepercayaan diri atas kebenaran keyakinannya; (3) memungkinkan seseorang merasa yakin atas kebenaran perbuatan dirinya sendiri; (4) mencegah orang-orang yang

[30] Ibid, 253.

[31] Aḥmad al-Raysūnī menyatakan, ada empat prinsip praktik ijtihad berasaskan *Maqāṣid al-Sharī'ah*, yakni:pertama, teks dan aturan-aturannya tidak terpisah dari tujuannya; kedua, keharusan menggabungkan prinsip-prinsip dan dalil universal yang bisa diterapkan dalam menyelesaikan kasus-kasus partikular; ketiga, menggapai keuntungan serta mencegah kerugian; keempat, pertimbangan hasil. Lihat Aḥmad al-Raysūnī, *Imām al-Shāṭibī Theory of Higher Objevtives and Intents of Islamic Law* (London, Washington: IIIT, 2005), 336-358.

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

berupaya menebarkan keraguan terhadap hukum Islam; (5) mempertegas bahwa hadīth ṣahīh senantiasa selalu sesuai dengan kemasalahatan manusia; (6) menjadi alat bantu untuk menentukan dua analogi yang paling maṣlaḥah ketika terjadi; (7) mencegah penggunaan upaya pembusukan hukum; (8) memiliki peran membuka dan menutup jalan; (9) teks dan aturan hukum dipahami dalam kaitannya dengan maksud yang sesungguhnya; (10) menyatukan nilai-nilai universal dengan dalil-dalil partikular; (11) menegaskan pentingnya mempertimbangkan konsekuensi pada masa mendatang; (12) memberikan ruang ekspansi dan inovasi dalam menyelesaikan persoalan hukum; (13) memungkinkan seseorang menjembatani jarak dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat diantara berbagai mazhab.[32]

Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah mengelompokkan kajian *Maqāṣid al-Sharī’ah* menjadi tiga kelompok. Pertama, kelompok yang mengindependenkan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai disiplin ilmu yang terlepas total dari *uṣūl fiqh.* Kedua, kelompok yang menjadikan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai kajian tengah di antara *fiqh* dan *uṣūl fiqh.* Ketiga, kelompok yang menjadikan *Maqāṣid al-Sharī’ah* sebagai hasil perkembangan dari kajian *uṣūl fiqh.*[33]

Kedudukan *Maqāṣid al-Sharī’ah* mengalami perkembangan yang signifikan pada masa Ibn ‘Āshūr. Walaupun korelasi antara teori

[32] Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah, *Towards Realization of the Higher Intents of Islamic Law, Maqāṣid al-Sharī’ah: A Functional Approach* (Washington: IIIT, 2007), 153-160.
[33] Jamāl al-dīn ‘Aṭiyyah, *Naḥwa Taf’īl Maqāṣid al-Sharī’ah,* (Damaskus: Dār al-Fikr, 2003), 237.

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

*uṣūl al-fiqh* dan *Maqāṣid al-Sharī'ah* merupakan suatu keniscayaan.[34] Menurut Ibnu 'Āshūr, *Maqāṣid al-Sharī'ah* perlu menjadi ilmu independen. Ketetapan logisnya adalah bahwa *Maqāṣid al-Sharī'ah* tidak lagi hanya berupa sebagai kumpulan konsepsi nilai yang menyelimuti *fiqh* dan *uṣūl al-fiqh*, namun juga berkembang menjadi sebuah pendekatan. *Maqāṣid al-Sharī'ah* akhirnya menempati kedudukan sentral dalam perkembangan hukum Islam kontemporer ketika menjadi pertimbangan utama dalam proses penetapan hukum.

Jasser Auda mengasumsikan hukum Islam sebagai suatu sistem, menjadikan *Maqāṣid al-Sharī'ah* sebagai substansi pokok yang harus eksis dalam setiap ketentuan hukum Islam. Hubungan antara *Maqāṣid al-Sharī'ah* sebagai isi dan hal-hal lain dalam sistem hukum Islam dinyatakan dalam lima pola: (1) *Maqāṣid al-Sharī'ah* berkaitan dengan *cognitive nature* hukum Islam, (2) *al-Maqāṣid al-'Āmmah* mereprentasikan karakter yang menyeluruh dan prinsip-prinsip universal hukum Islam, (3) *Maqāṣid al-Sharī'ah* memainkan peranan penting dalam proses ijtihad, dalam beragam bentuknya, (4) *Maqāṣid al-Sharī'ah* dinyatakan dalam sejumlah cara yang heirarkis yang sesuai dengan hierarki sistem hukum Islam, dan (5) *Maqāṣid al-Sharī'ah* menyediakan beberapa dimensi yang berfungsi untuk menyelesaikan

[34] Pembahasan keterkaitan *Maqāṣid al-Sharī'ah* dengan *uṣūl al-fiqh*. Lihat 'Abd Allāh bin Bayyah, *'Alāqah Maqāṣid al-Sharī'ah bi Uṣūl al-Fiqh Silsilah Muḥāḍarat* (London: Markaz Dirāsat *Maqāṣid al-Sharī'ah* al-Islāmiyyah, 2006).

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 memahami kontradiksi dan perbedaan yang ada antara teks dan teori fundamental hukum Islam.[35]

**2. Kaidah-kaidah Berlogika dengan Dasar *Maqāṣid***

Salah satu hal menarik yang dilakukan oleh al-Shātibī yang ditampilkan dalam kitab *al-Muwāfaqāt* adalah kemampuannya menyusun kaidah-kaidah *Maqāṣid al-Sharī'ah* yang harus digunakan sebgai dasar ijtihad dengan mendasarkan pada *Maqāṣid al-Sharī'ah.*[36]Menurut Abd al-Raḥmān Ibrāhim al-Kilānī, sebagaimana dikutip oleh KH Ahmad Imam Mawardi[37] dalam Fiqh Minoritas, bahwa seluruh kaidah *maqāṣid*[38] yang dinyatakan oleh al-Shāṭibī dapat diklasifikasikan ke dalam tiga katagori besar. Yakni, kaidah-kaidah yang berkaitan dengan tema maslahat dan mafsadat, kaidah-kaidah yang berhubungan dengan dasar penghilangan kerumitan, dan kaidah-kaidah yang berkaitan dengan akibat-akibat perbuatan dan tujuan orang-orang *mukallaf.* Katagorisasi ini, secara implisit menunjukkan bahwa kemaslahatan, kemudahan, dan tujuan akhir suatu ketetapan hukum menjadi dasar utama yang hendak diwujudkan oleh ijtihad dengan dasar *maqāṣid*.

---

[35] Jāsir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 54-55.

[36] Kitab *al-Maqāṣid* merupakan bagian dari *al-Muwāfaqāt* yaang dibahas paling dominan oleh al-Shāṭibī. Lihat Muḥammad Khālid Mas'ūd, "Shāṭibī Philosophy of Islamic Law: An Analytical Study of Shāṭibī's Concept of Maṣlaḥa in Relation to his Doctrine of Maqāṣid al-Sharī'ah with Particular Reference to the Problem of the Adabtability of Islamic Legal Theory to Social Change"(Disertasi—McGill University, Montreal, 1973), 280.

[37] Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqāsid al-Sharī'ah dari Konsep ke Pendekatan* (Yogjakarta: Lkis, 2010), 213-217.

[38] Kaidah *maqāṣid* adalah kaidah-kaidah yang menjadi dasar pijakan berpikir atas dasar *maqāṣid* dalam menentukan hukum Islam. Lihat Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqāsid al-Sharī'ah dari Konsep ke Pendekatan* (Yogjakarta: Lkis, 2010), 213-217.

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

Katagori pertama menjelaskan pada perwujudan kemaslahatan sebagai tujuan dari ketentuan hukum Islam. Kaidah-kaidah tersebut adalah sebagai berikut:

وضع الشرائع انما هو لمصالح العباد في العاجل و الاجل معا

"Penentuan hukum-hukum *sharī'ah* adalah untuk kebaikan hamba, baik di dunia maupun di akhirat".[39]

Berdasarkan kaidah ini dapat dipahami, bahwa pembuat *sharī'ah* (*shāri'*) menentukan hukum-hukum *sharī'ah* bertujuan merealisasikan kebaikan manusia, baik untuk saat ini maupun nanti. Contohnya adalah semua ibadah yang berhubungan dengan Allah dan amal baik sesama manusia memiliki hukum yang sudah ditentukan oleh *shāri'*.

Selain kaidah di atas, terdapat kaidah yang memperkuat kaidah tersebut. Hal itu terdapat pada kaidah berikut:

المفهوم من وضع الشارع ان الطاعة او المعصية تعظم بحسب عظام المصلحة او المفسدة الناشأة عنها

"Penentuan hukum Tuhan memberikan pemahaman, bahwa ketaatan dan kemaksiatan diukur dengan tingkat kemaslahatan dan kemafsadatan yang ditimbulkannya."[40]

---

[39] Aḥmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqāṣid al-Sharī'ah dari Konsep ke Pendekatan* (Yogjakarta: Lkis, 2010), 213. Lihat Aḥmad Abd al-Qādir al-Wazānī, *al-Manhaj al-Maqāṣidī wa athāruhu fī al-Ijtihād al-Fiqh al-Mu'āsir* (al-Māniyah: al-Jāmi'ah al-'Arabiyah al-Māniyah li al-'Ulūm wa al-Teknologi, 2013), 166. Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Shari'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 240. *Inna al-sharī'ata innamā unzilat li tahqīq maṣlaḥat al-'ibād fī ma'āshi wa al-ma'ād*. Lihat 'Āshūr Būqalqūlah, *al-Imām Yūsuf al-Qarḍāwī: Faqīh al-Mufakirīn wa Mufakir al-Fuqahā Naẓarāt fī Fiqh al-Maqāṣid* (al-Jazāir: Jāmi'ah Adrār, tt), 6.

[40] Ibid, 214. Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Shari'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 398. Maksud kaidah ini adalah ajakan terhadap akal untuk meneliti dan menganalisis dalam memahami naṣ-naṣ. Lihat Aḥmad Abd al-Qādir al-Wazānī, *al-Manhaj al-Maqāṣidī wa athāruhu fī al-Ijtihād al-Fiqh al-Mu'āṣir* (al-Māniyah: al-Jāmi'ah al-'Arabiyah al-Māniyah li al-'Ulūm wa al-Teknologi, 2013),167.

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

Maksud kaidah ini adalah untuk mengukur ketaatan manusia dan kemaksiatannya dilihat dari tingkat kebaikan dan keburukan yang dimunculkan. Jika tingkat kebaikan lebih unggul, maka terdapat ketaatan yang nyata, begitu juga sebaliknya.

Kaidah lain yang juga menjelaskan perwujudan kemaslahatan sebagai tujuan dari ketentuan hukum Islam adalah sebagai berikut:

الأوامر و النواهي من جهة اللفظ علي تساو في دلالة الاقتضاء وانما الاختلاف بين ماهو امر وجوب او ندب و ما هو نهي تحريم او كرهة لا تعلم من النصوص و ما حصل الفرق الا باتباع المعانى و نظر في اى مرتبة تقع

"Perintah dan larangan dari sisi teks adalah sama dalam hal kekuatan dalilnya, perbedaan antara apakah ia berketetapan hukum wajib atau sunnat dan antara haram atau makruh tidak bisa diketahui dari nas, tetapi dari makna dan analisis dalam hal kemaslahatannya dan dalam tingkatan apa hal itu terjadi."[41]

Berdasarkan kaidah ini dapat dipahami, bahwa larangan dan perintah memiliki kesamaan dari sisi teks. Hal itu disebabkan keduanya memiliki kekuatan dalil yang sama. Jika ingin menetapkan hukum wajib, sunnat, haram, dan makruh, maka tidak cukup hanya melihat teks, namun diperlukan pemahaman makna dan sudut pandang yang utuh. Selain itu juga ditinjau dari aspek kebaikan yang ditimbulkan dan tingkatannya. Hal ini harus dilakukan oleh orang yang ahli di bidang ini.

Kaidah lain yang menerangkan perwujudan kemaslahatan sebagai tujuan dari ketentuan hukum Islam adalah sebagai berikut:

[41] Ibid, al-Shaikh Aḥmad Bībinī al-Shinqīdī, *al-Ta'ṣīl al-Maqāṣidī li Uṣūl al-Fiqh 'inda al-Shāṭibī* (Paper—Shubkah Ḍiyā' li al-Mu'tamarāt wa al-Dirāsāt, tt), 11-14.

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

ان المصلحة اذا كانت هى الغالبة عند مناظر ها مع المسدة فى حكم الاعتياد فهى المقصودة شرعا لتحصيلها وقع الطلب على العباد

"Kemaslahatan jika bersifat dominan jika dibandingkan kemafsadatan dalam hukum kebiasaan, maka kemaslahatan itulah sesungguhnya yang dikehendaki secara shara' yang perlu diwujudkan."[42]

Berdasarkan kaidah ini dapat dipahami, bahwa untuk merealisasikan kebaikan yang sesuai dengan *shara'*, dapat dilihat dari hukum kebiasaan. Jika kemaslahatan itu bersifat dominan daripada kerusakan yang dimunculkan, maka tidak ada alasan untuk menolaknya.

Kaidah lain yang menerangkan perwujudan kemaslahatan sebagai tujuan dari ketentuan hukum Islam adalah sebagai berikut:

الاحكام المشروعة للمصالح لا يشترط وجود المصلحة فى كل فرد من افرادها بحالها

"Hukum-hukum yang ditujukan untuk terciptanya kemaslahatan tidak mengharuskan adanya kemaslahatan dalam setiap partikel dari keseluruhan partikel pada saat yang bersamaan."[43]

Maksud kaidah ini adalah produk hukum yang bermuatan maslahat tidak harus ada kemaslahatan di setiap bagian dari keseluruhan bagian di waktu yang sama. Hal ini mengindikasikan, ketika ada muatan maslahat dalam produk hukum, baik dapat diterima nalar sehat, ada kepastian hukum, dan berdimensi universal, maka produk hukum itu bisa diterima dan tidak ditolak.

---

[42] Ibid, Ismā'il Naqāz, *Takhrīj al-Qawāid al-Maqāṣidīyah wa Aliyāt al-Naẓar al-Ijrāiyat Dirāsat fī al-Manhaj* (Algerie: Jāmi'ah Sayidī bilabās, 2016), 297.
[43] 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

Katagori kedua adalah kaidah-kaidah yang berkaitan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menegasikan kesulitan. Kaidah-kaidah yang masuk dalam katagorisasi kedua ini adalah:

ان الشا رع لم يقصد الى التكليف بالشق و العنا ت فيه

*"Shāri'* (Allah) memberikan beban *taklīf* bukan bertujuan untuk menyulitkan dan menyengsarakan."[44]

Maksud kaidah ini adalah Allah memberikan beban perintah maupun larangan tidak bertujuan untuk menyulitkan manusia, namun hal ini untuk kebaikan dan kebahagiaan manusia.

Selain itu juga terdapat kaidah yang memperkuat kaidah di atas. Kaidah ini juga berhubungan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menghilangkan kesulitan, sebagaimana berikut ini:

لانزع في ان الشارع قاصد الي التكليف بما يلزم فيه كلفة و مشقة و لكنه لا يقصد نفس المشقة بل يقصد ما في ذلك من المصالح العائدة على المكلفين

"Tidak dipertentangkan bahwa Allah telah menetapkan hukum *taklīf* yang di dalamnya terdapat beban dan kesulitan, tetapi bukanlah esensi kesulitan itu yang sesungguhnya yang dikehendaki, melainkan kemaslahatan yang akan kembali kepada orang *mukallaf* yang menjalankannya."[45]

Berdasarkan kaidah ini dapat dipahami, bahwa hikmah di balik perintah dan larangan yang kelihatannya ada beban dan kesuliatan

---

[44] Ibid, 215. Lihat juga Ḥusnu 'Abd Allāh 'Ubaid al-'Aṣīmī, *al-Manhaj al-Maqāṣidī* (Riyāḍ: Jāmi'ah al-Imām Muḥammad bin Su'ūd al-Islāmī, 2010), 1084. Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Shari'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 290. Usāmat Shādat, *al-Qawāid al-Maqāṣidiyah al-Ḍābiṭat li al-Fatawā al-Qaḍāiyat* (al-Jazāir: Jāmi'ah Bātanat, 2017), 7

[45] Ibid, Ḥusnu 'Abd Allāh 'Ubaid al-'Aṣīmī, *al-Manhaj al-Maqāṣidī* (Riyāḍ: Jāmi'ah al-Imām Muḥammad bin Su'ūd al-Islāmī, 2010),1084. Abū 'Abd al-Muḥsīn, *Mulakhaṣ al-Qawāid al-Fiqhiyah wa Maqāṣid al-Sharī'ah* (Paper—al-Qawāid al-Fiqhiyah wa Maqāṣid al-Sharī'ah, 1437 H), 19.

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

adalah kebaikan untuk manusia yang melakukannya, baik di dunia maupun di akhirat.

Kaidah lain yang juga berhubungan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menghilangkan kesulitan adalah sebagai berikut:

اذا ظهر فى بعض الرأى القصد الى التكليف بما لا يدخل تحت قدرة العبد فذلك راجع فى التحقيق الى سوابقه او لواحقه او قرأنه

"Jika ada suatu tujuan yang menurut logika di luar kemampuan hamba, maka hukumnya disamakan dengan sesuatu yang telah terjadi sebelumnya atau yang serupa dengannya."[46]

Kaidah ini memberikan pemahaman, jika ada perintah dan larangan yang bertujuan kebaikan bagi manusia, maka hukumnya disamakan dengan hukum yang sebelumnya atau serupa dengannya. Contohnya hukum narkoba disamakan dengan hukum minum arak. Hukum korupsi disamakan dengan mencuri ditinjau dari alasan yang menyertainya, yakni membuat orang lain sakit hati.

Kaidah lain yang juga berhubungan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menghilangkan kesulitan adalah sebagai berikut:

الشريعة جارية في التكليف بمقتضاها على الطريق الوسط الاعدل الأخذ من طرفين بقسط لا ميل فيه الداخل تحت كسب العبد من غير المشقة و لا انحلال

"*Sharī'ah* perlu dijalankan dengan cara yang moderat dan adil, mengambil dari dua sisi secara seimbang, yang bisa dilakukan oleh hamba tanpa kesulitan dan kelemahan."[47]

---

[46] Ibid,.

[47] Ibid, 216. Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Sharī'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 315. Shāri' bermaksud menetapkan *shari'at* sebagai tuntutan dengan

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 ini memberikan pemahaman, bahwa cara menjalankan *sharī'ah* harus moderat dan adil, serta tidak boleh berat sebelah. Hal ini dapat dilakukan manusia tanpa kesulitan. Pelaksanaan *sharī'ah* ini karena ada kebaikan yang muncul di balik hal ini.

Kaidah lain yang juga berhubungan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menghilangkan kesulitan adalah sebagai berikut:

ان الأصل اذا ادى القول بحمله على عمومه الى الحرج او الى ما لا يمكن عقلا او شرعا فهو غير جار على استقامة و لا اطراد فلا يستمر الاطلاق

"Pada dasarnya, apabila pelaksanaan suatu pendapat akan mengarahkan pada kesulitan atau pada hal yang tidak mungkin secara logika dan *shara'*, maka hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan istiqamah (tetap) sehingga tidak perlu diteruskan."[48]

Kaidah ini memberikan pemahaman, segala hal, jika dilakukan memunculkan kesulitan serta tidak diterima oleh logika maupun *shara'*, maka hal tidak wajib dilakukan, karena jika dipaksakan, maka akan muncul bahaya yang nyata. Asumsi yang demikian, mengharuskan manusia untuk menghindarinya.

Kaidah lain yang juga berhubungan dengan dasar berpikir *maqāṣid* untuk menghilangkan kesulitan adalah sebagai berikut:

من مقصود الشارع فى الأعمال دوام المكلف عليها

---

melaksanakannya. Lihat Abd al-Qādir bin Ḥirz Allāh, *Ḍawābiṭ I'tibār al-Maqāṣid* (Riyāḍ: Maktabah al-Rusyd, 2007), 188. Anggraini binti Ramli, *al-'Alāqat baina Uṣūl al-Fiqh wa Maqāṣid al-Sharī'ah wa al-Da'wah ila Ta'sīsī 'Ilm al-Maqāṣid* (Paper—International Islamic University Malaysia, 2016), 280. Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariyat al-Maqāṣīd 'ind al-Imām al-Shāṭibī* (Beirut: al-Ma'had al-'Alāmī li al-Fikr al-Islāmī, 1995), 150.

[48] 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

"Termasuk dari tujuan *shara'* dalam setiap perbuatan adalah tetap konsistennya *mukallaf* atas perbuatan tersebut."[49]

Allah menuntut manusia untuk menjalankan *sharī'ah* dan manusia harus melaksanakannya, karena ada kebaikan dalam *sharī'ah.* Hal ini harus dilakukan secara konsisten. Tidak boleh dikerjakan semaunya sendiri, namun harus berdasarkan tuntunan *sharī'ah.*

Katagorisasi ketiga adalah sekelompok kaidah yang berhubungan dengan akibat akhir dari suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh *mukallaf* serta tujuan *mukallaf* itu sendiri. Kaidah tersebut antara lain:

النظر فى مآلات الأعمال معتبر مقصود شرعا كانت الأفعال موافقة او مخالفة

"Memandang (menganalisis) akibat akhir perbuatan hukum adalah diperintahkan oleh *shara'*, baik perbuatan itu sesuai dengan tujuan shara' maupun bertentangan."[50]

Kaidah ini memberikan pemahaman, bahwa analisis akibat akhir pelaksanaan hukum diperintahkan oleh *shara'*. Hal ini menunjukkan pentingnya menganalisis akibat hukum, sehingga tidak muncul kesalahpahaman. Kaidah ini juga mempertegas, baik perbuatan itu sesuai dengan tujuan *shara'* maupun bertentangan. Hal ini diperlukan agar muncul pemahaman yang utuh tentang akibat hukum.

---

[49] Ibid, Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Sharī'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 363. Lihat Ṭibī Nūr al-Huda, *Athar al-Uṣūliyin fī al-Fiqh al-Maqāṣidī* (al-Jazāir: Jāmi'ah al-Wahrān, 2013), 76.

[50]Ibid, 'Umar Muḥammad Jabhujī, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyah:Ta'rīfuhā, Ahmiyatuhā, Adilatuhā, Tārikhuhā, Aqsāmuhā, Ṭuruq al-kashf 'anhā, Qawāiduhā wa Taṭbīqātuhā* (Emirat: tanpa penerbit, tt), 283. Riyāḍ Faraj bin 'Abdāt, *Athar Taq'īd fi Najā'at al-Fatawā* (Haḍramaut: Jāmi'ah Haḍramaut li al-Ulūm wa al-Teknologi, 2017), 35.

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

Selain kaidah di atas juga terdapat kaidah lain yang sesuai dengan kaidah tersebut, yakni:

للمجتهد ان ينظر فى الأسباب ومسبباتها

"Mujtahid wajib menganalisis sebab-sebab dan akibat-akibat hukum"[51]

Kaidah ini memberikan pemahaman, bahwa bagi orang ahli di bidang hukum (mujtahid) harus memandang (menganalisis) secara utuh tentang sebab dan akibat hukum. Hal ini bertujuan supaya memunculkan produk hukum yang bisa diterima akal sehat dan berdimensi universal.

Kaidah terakhir ini menunjukkan bahwa proses ijtihad tidak hanya terfokus pada teks aksioma, namun juga pada konteks kejadian dan pada sisi akibat sebagai usaha untuk menemukan sisi maslahat dan mafsadat.

Al-Raysūnī menyatakan, sebagaimana dikutip oleh KH Ahmad Imam Mawardi[52] dalam Fiqh Minoritas, bahwa berpikir dengan menggunakan *maqāṣid* sebagai pendekatan merupakan proses berpikir ilmiah yang pasti mempunyai landasan kaidah metodologis yang akan mengantarkan pada ketentuan hukum yang berpihak pada *Maqāṣid al-Sharī'ah*.[53] Menurutnya ada empat kaidah dasar yang harus dimengerti dan disadari dalam proses ijtihad yang berdasarkan *Maqāṣid*.

---

[51] Ibid, 217.

[52] Ahmad Imam Mawardi, *Fiqh Minoritas: Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqāṣid al-Sharī'ah dari Konsep ke Pendekatan* (Yogjakarta: Lkis, 2010), 217-221.

[53] Aḥmad al-Raysūnī, *al-Fikr al-Maqāṣidī Qawāiduhu wa Fawāiduhu* (Ribāṭ: Maṭba'ah al-Najāh al-Jadīdah al-Dār al-Bayḍā', 1999), 37.

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 pertama adalah *kull mā fī al-sharī'ah mu'alal wa lahū maqṣūduhū wa maṣlaḥatuhū* yang bermakna setiap ketentuan hukum *sharī'ah* pasti memiliki *illat*, maksud, dan kemaṣlaḥatan.

Kaidah kedua adalah *lā taqsīda illā bidalīl* yang bermakna penentuan *maqāṣid al-sharī'ah* dalam suatu ketentuan hukum haruslah dengan dalil.[54] Nalar dari kaidah ini adalah bahwa menghubungkan *maqāṣid al-sharī'ah* dengan ketentuan hukum Tuhan berarti menghubungkan suatu pernyataan atau hukum dengan Allah Swt. Sementara itu, Allah dalam segala ketentuan hukum-Nya telah menyertakan dalil-dalil. Oleh karena itu, penentuan *maqāṣid al-sharī'ah* dalam setiap hukum harus didasarkan pada dalil.[55]

Kaidah ketiga adalah *tartīb al-maṣālih wa al-mafāsid* yang bermakna urgensi menyusun secara heirakis kemaslahatan dan kemafsadatan. Sebagai suatu pola berpikir ilmiah metodologis, ijtihad berdasarkan *maqāṣid* meniscayakan adanya penyusunan adanya penyusunan kemaslahatan dan kemafasadatan atas dasar heirarkis dalam upaya memudahkan proses penentuan hukum dengan skala prioritas. Dengan dasar inilah *maqāṣid al-sharī'ah* sendiri oleh para ulama dibagi menjadi tiga tingkatan: *ḍarūriyyah*, *ḥājiyyah*, dan *taḥsīniyyah*.[56] Demikian pula *ḍarūriyyah* dibagi menjadi lima hal yang

---

[54] Ibid, 39.

[55] Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Shari'ah*, (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 417-418.

[56] Wael B. Hallaq, *A History of Islamic Legal Theories*, (Australia: Cambridge University Press, 1997), 168. Lihat Mohammad Hashim Kamali, *Maqāṣid al-Sharī'ah Made Simple* (Malaysia: International Institut of Adavanced Islamic Studies Malaysia, 2008), 3. Abd al-Raḥmān al-Kilānī,

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

susunannya menurut para ulama, didasarkan pada skala prioritas, yakni menjaga jiwa, agama akal, keturunan, dan harta.[57]

Kaidah keempat adalah *al-tamyīz baina al-maqāṣid wa al-wasāil* yang bermakna perlunya pembedaan antara tujuan dan media menuju tujuan (perantara).[58] Hal ini penting, karena perantara juga diperlukan eksistensinya sama seperti *maqāṣid*. Hanya saja, perantara ini diperlukan bukan karena esensinya, melainkan hanya sebagai perantara terejawantahnya hal lain yang dibutuhkan keberadaannya, yaitu *maqāṣid* itu sendiri.[59]

Acapkali dalam ketentuan hukum keterkaitan antara *maqāṣid* dan *wasāil* ini tampak dengan jelas, namun tidak menutup kemungkinan terlihat samar dan serupa. Kegagalan membedakan antara keduanya akan menimbulkan kesalahan dalam proses ijtihad berdasarkan *maqāṣid* yang akan menimbulkan ketentuan hukum yang salah pula.[60]

Aḥmad al-Raysūnī menyatakan empat pandangan besar yang harus dipahami dalam melakukan ijtihad berdasarkan *maqāṣid*, yakni

---

*al-Taṭbīq al-Maqāṣidī li Aḥkām al-Shar'iyah* (Urdun: Jāmi'ah al-Urduniah, tt), 8. Zainab al-'Alwānī, *Murāja'āt fi Taṭawur al-Manhaj al-Maqāṣidī 'ind al-Mu'āṣirīn* (Beirut: al-Ma'had al-'Alāmī li al-Fikr al-Islāmī, tt), 7.

[57] Kumpulan pandangan ulama tentang urutan lima hal pokok dalam *al-ḍarūriyyah al-khams* beserta diskusinya tentang apakah susunan ini merupakan heirarki absolut yang memastikan pendahuluan yang lebih atas, dibandingkan dengan yang di bawahnya, atukah ini adalah susunan tanpa skala prioritas, yakni suatu kesatuan yang disebut dengan *centralical centre* yang saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Lihat Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah, *Towards Realization of the Higher Intents of Islamic Law, Maqāṣid al-Sharī'ah: A Functional Approach* (Washington: IIIT, 2007), 16-36.

[58] Aḥmad al-Raysūnī, *al-Fikr al-Maqāsidī Qawāiduhu wa Fawāiduhu* (Ribāṭ: Maṭba'ah al-Najāh al-Jadīdah al-Dār al-Bayḍā', 1999), 77.

[59] Ibid, 77-80.

[60] Ibid, 88.

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) teks dan aturan hukum tidak terpisah dari tujuannya; (2) mengombinasikan prinsip-prinsip universal dengan dalil yang digunakan untuk kasus tertentu; (3) mencapai kemaslahatan dan mencegah kemafsadatan; dan (4) mempetimbangkan hasil akhir.[61]

Pendapat al-Raysūnī di atas sebenarnya menekankan pada pentingnya keterkaitan *'illat*, aksioma, dan kemaslahatan sebagai tujuan hukum. Pendapat ini paralel dengan kaidah yang dikemukakan oleh al-Shāṭibī dalam aspek keinginan memunculkan wajah hukum Islam yang diarahkan pada kemaslahatan sebagai tujuan sharī'ah. Pendapat-pendapat tersebut dikupas lebih luas oleh Jamāl al-Dīn 'Atiyyah[62] dan Jasser Auda[63] yang mengungkapkan beberapa dasar tata kerja metodologis ijtihad berdasarkan *maqāṣid* yang dikaitkan dengan *uṣūl al-fiqh* dan *qawā'id al-fiqh*. Keterkaitan tiga hal inilah yang perlu dikaji lebih dalam ketika akan mengungkap tentang bagaimana sebenarnya ijtihad berdasarkan *maqāṣid* ini.

### 3. *Manhaj Maqāṣidī* Sebagai Pendekatan dalam *Good Governance*

*Manhaj Maqāṣidī*, sebagaimana dibahasakan oleh Jasir Auda dengan *Manhaj al-Tafkīr al-Maqāṣidī* merupakan *Manhaj* yang timbul dari akal manusia muslim dengan cara berpikir dari parsial ke menyeluruh/holistik. *Manhaj* ini berasal dari logika tradisional biner ke

---

[61] Aḥmad al-Raysūni, *Imām al-Shātibi Theory of Higher Objevtives and Intents of Islamic Law* (London, Washington: IIIT, 2005), 336-362.

[62] Jamāl al-dīn 'Aṭiyyah, *Towards Realization of the Higher Intents of Islamic Law, Maqāṣid al-Sharī'ah: A Functional Approach* (Washington: IIIT, 2007), 156, 158-159.

[63] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 257-258.

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

cara berpikir yang luhur yang tujuannya untuk pengembangan, inovasi, dan penemuan (kebaruan). *Manhaj* yang semacam ini juga dinamakan dengan *Manhaj Wasaṭī* yang berupaya keluar dari dua *Manhaj* yang saling menafikan, yakni *Manhaj Ḥarfī Ẓāhirī* yang menolak semua hal baru. Sedangkan *Manhaj Tafkīkī Tārikhī* yang merusak sejarah Islam dengan menampikan hal baru yang bertentangan dengan Islam dan orang-orang Islam.[64] Abd al-Azīz al-Baṭīwī menyatakan, bahwa sejatinya *al-Manhajiyah al-Maqāṣidiyah* disandarkan pada dua struktur (*system*) dasar, yakni struktur *tashri'iyah* dan struktur *ma'ānī*.[65]

Peneliti menggunakan teori *maqāṣid* Jaṡir Auda dalam menelaah lebih jauh kajian *good governance*. Jaṡir Auda menggunakan enam fitur dalam *maqāṣid*nya, yakni, kognitif (pemahaman rasio), kemenyeluruhan (*wholeness*), keterbukaan, hierarki-saling berkaitan, multi dimensionalitas, dan terakhir kebermaksudan (*purposefulness*).[66]

Watak kognitif sistem hukum Islam (*cognitive nature of systems*) merupakan pandangan nominalis dalam melihat hubungan antara realitas dan konsepsi manusia tentang realitas itu. Teori sistem memandang hubungan konsepsi dengan realitas sebagai korelasi.[67]

---

[64] Jaṡir Auda, *Tawẓīf Maqāṣid al-Sharī'ah fī Tarshīd Siyāsāt al-Iqtiṣād al-Ma'rufī* (Paper—Islāmiyah al-Ma'rifah Majalat al-Fikr al-Islāmī al-Mu'āṣir, 2012), 61-62. Jaṡir Audah, *al-Ijtihād al-Maqāṣidī* (Beirut: al-Shubkah al-'Arabiyah li al al-Abḥāth wa al-Nashr, 2001), 33-34.

[65] Abd al-Azīz al-Baṭīwī, *Asāsiyāt Manhaj al-Fikr al-Maqāṣidī 'inda al-Nursī* (Paper—al-Nūr li al-Dirāsat al-Ḥaḍāriyah wa al-Fikriyah, 2013), 4.

[66] Jaṡir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

[67] Pemisahan wahyu dan *fiqh* adalah penting. Hal ini adalah cara untuk keluar dari dua arus yang berseberangan. keluar dari dua aliran yang kontraproduktif bagi terciptanya bangunan peradaban yang holistik dan integral adalah solusi. Perpaduan *al-aṣālah* (tradisi) dan *al-ḥadāthah* (modernitas) adalah kunci menuju kebangkitan. *Fiqh* harus mampu menjadi *entry point*

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 teori sistem, terdapat keterkaitan antara konsepsi dan realitas tanpa mengharuskan adanya identitas (konsepsi sama dengan realitas) maupun dualitas (konsepsi sama sekali tidak ada hubungan dengan realitas). Watak kognitif sistem adalah ekspresi dari korelasi ini. Hipotesis sistem hukum Islam adalah sistem hukum Islam yang merupakan konstruksi konseptual yang muncul dalam kognisi *faqih*, sebagaimana ungkapan Ibnu Taimiyah.[68]

Hukum Islam (*fiqh*) dalam tinjauan teologi Islam adalah hasil ijtihad manusia terhadap nas, sebagai upaya menyingkap makna tersembunyi maupun implikasi praktisnya.[69] Para ahli *fiqh* maupun teolog muslim menegaskan bahwa Tuhan tidak boleh disebut sebagai ahli fiqh, karena tidak ada yang tersembunyi dari-Nya. *Fiqh* merupakan bagian dari kognisi/*idrāk* dan pemahaman manusia.[70]

Jika fitur kognitif ditarik ke kajian *good governance,* maka hal ini sudah sesuai, karena *good governance* masuk ke ranah *fiqh siyāsah.*

---

kebangkitan intelektual dan penelitian menuju terciptanya bangunan peradaban yang progresif. Lihat Jaṡir Auda, *al-Daulah al-Madāniyyah Naḥwa Tajāwuzi al-Istibdād wa Taḥqīq Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut-Kairo: al-Dār al-Baiḍā', tt), 25.

[68] Jaṡir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46

[69] Yūsuf al-Qaraḍāwī (1345 H/1926M) melakukan survei terhadap Qur'an dan menarik kesimpulan adanya tujuan-tujuan utama Shariat berikut: "melestarikan akidah yang benar, melestarikan harga diri manusia dan hak-haknya, mengajak manusia untuk menyembah Allah SWT, menjernihkan jiwa manusia, memperbaiki akhlak dan nilai luhur, membangun keluarga yang baik, memperlakukan perempuan secara adil, membangun bangsa Muslim yang kuat, dan mengajak kepada kerjasama antarumat manusia. Ṭāhā Jābir al-'Alwānī (1354 H/1935 M) mengamati Qur'an untuk mengidentifikasi tujuan/maksud yang utama dan dominan padanya. Beliau menarik kesimpulan bahwa maksud-maksud itu adalah Keesaan Allah SWT (*al-Tawhid*), Kesucian jiwa manusia (*Tazkiyah*), dan Mengembangkan peradaban manusia di muka bumi. Lihat Jaṡir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah A Beginner's Guide*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 8-9.

[70] Jaṡir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46.

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

Perlu diketahui, bahwa *good governance* yang dibahas dalam tulisan ini termasuk dalam hukum Islam yang berupa *fiqh*, lebih tepatnya *fiqh siyāsah*, karena aksioma-aksioma hukumnya masih dijelaskan secara global dalam Kitab Suci. *Good governance* merupakan bagian dari *fiqh siyāsah*, karena semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan hasil pemikiran manusia untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan terhindar dari kerusakan. Pada aspek yang lain, penerapan kebijakan yang diambil pemerintah tentu sejalan dengan ajaran Islam, agar cita-cita *good governance* dapat tercapai.

Kemenyeluruhan (*wholeness*), teori sistem memandang setiap relasi sebab-akibat sebagai satu bagian dari keseluruhan gambar, di mana sekelompok hubungan menghasilkan karakteristik-karakterisitik yang bermunculan dan berpadu untuk membentuk keseluruhan yang lebih dari sekadar penjumlahan bagian-bagiannya.[71]

Berdasarkan argumen teologis dan rasional, tingkat validitas atau kehujahan dari dalil holistik atau dalil *kulli* dinilai sebagai salah satu (bagian) *uṣūl al-fiqh* di mana para *faqīh* memberinya prioritas[72] di atas hukum-hukum yang tunggal dan parsial. Pengembangan pemikiran sistematis dan holistik pada *uṣūl al-fiqh* akan berguna bagi filsafat hukum Islam. Hal itu dalam rangka mengembangkan paradigma sebab-

[71] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 45-46.

[72] Jika ada perbandingan di antara pilihan yang berbeda supaya mengurutkan yang diprioritaskan dan menimbang yang lebih utama menurut manusia maka memilih di antara pendapat fiqh yang berbeda tidak keluar dari aturan Allah-pemberi nikmat-dan Rasul-Nya dan tidak boleh hanya sekadar mengikuti hawa nafsu saja. Lihat Jasir Auda, *As'ilah ḥaul al-Mar'ah wa al-Masjīd fi Ḍau' al-Sharī'ah wa Maqāṣidihā* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2016), 5.

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

akibat menuju paradigma yang lebih holistik. Pendekatan holistik juga berguna bagi filsafat teologi Islam, yakni mengembangkan bahasanya tentang sebab dan akibat menuju bahasa yang lebih sistematis.[73]

Jika fitur kemenyeluruhan (*wholeness*) ditarik ke UU No. 28 Tahun 1999, maka perlu adanya beberapa aksioma sebagai bahan pembanding dan pelengkap. Jika ditarik ke penelitian disertasi tentang *good governance,* maka dalam menyelesaikan masalah *abuse of power,* tidak hanya terpaku pada satu dalil (nas) yang ada, melainkan dapat juga dengan mengaitkan dengan nas -nas lain yang selaras.

Keterbukaan (*openness*) berfungsi untuk memperluas jangkaun *'urf*[74] (kebiasaan). Jika sebelumnya *'urf* dimaksudkan untuk mengakomodasi adat kebiasaan yang berbeda dengan adat kebiasaan Arab (titik tekannya hanya pada tempat, waktu, dan wilayah). Dengan demikian, *'urf* dalam konteks saat ini titik tekannya lebih pada pandangan dunia dan wawasan keilmuan seorang *faqīh*, selain ruang, waktu, dan wilayah. Akan tetapi, pandangan dunia harus kompeten yaitu dibangun di atas basis ilmiah. Setidaknya ada dua implikasi dari reformasi ini dalam hukum Islam, yaitu mengurangi literalisme dalam hukum Islam yang akhir-akhir ini kembali marak; serta membuka sistem hukum Islam terhadap kemajuan dalam ilmu-ilmu alam, sosial,

---

[73] Jasir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007),45-46.

[74] Muhammad al-Zarqa'menuturkan adat adalah berterus-menerusnya sesuatu yang diterima oleh akal sehat dan terlaksana secara berulang kali. Inilah yang dinamakan dengan *'urf 'amalī*. Lihat Aḥmad Bin Shaikh Muḥammad al-Zarqā', *Sharah Qawāid al-Fiqhiyyah,* (Beirut: Dār al-Qalam, 1996), 219.

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 budaya.[75] Selain itu, hukum Islam juga dapat meraih pembaruan diri melalui keterbukaannya terhadap keilmuan lain, yang akan ikut membentuk pandangan dunia yang kompeten seorang *faqīh*, termasuk di dalamnya adalah filsafat (*critical fhilosophy*)[76]

Jika fitur Keterbukaan ditarik ke kajian *good governace*, maka dapat dipahami, bahwa pandangan dunia harus luas, yaitu dibangun di atas basis ilmiah. Tulisan ini merupakan kajian filsafat Hukum Islam yang berfungsi untuk memahami secara utuh *good governace*. Hal ini bertujuan untuk mengurangi literalisme dalam hukum Islam yang akhir-akhir ini kembali marak serta membuka sistem hukum Islam terhadap kemajuan dalam ilmu-ilmu yang lain.

Hierarki saling mempengaruhi (*interrelated hierarchy*), fitur ini memberikan perbaikan pada dua dimensi *Maqāṣid al-Sharī'ah*. Pertama perbaikan jangkauan *Maqāṣid*. Jika sebelumnya maqasid tradisional bersifat partikular atau spesifik saja sehingga membatasi jangkauan *Maqāṣid*, maka fitur hierarki-saling berkaitan mengklasifikasi *Maqāṣid* secara hierarkis yang meliputi: *Maqāṣid* umum yang ditelaah dari seluruh bagian hukum Islam; *Maqāṣid* khusus yang diobservasi dari

[75] Ijtihad *maqāṣidī* sejatinya bukan hanya memadukan ilmu *uṣūl al-fiqh* dan *fiqh*, melainkan juga memadukan ilmu-ilmu *sharī'ah*, bahkan ilmu sosiologi dan antropologi. Lihat Jasir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah wa al-Ijtihād: Buḥūth Manhajiyyah wa Namādhaj Taṭbīqiyyah* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2007), 3.

[76] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqasid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 13.

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

seluruh isi bab hukum Islam tertentu; dan *Maqāṣid* partikular yang diderivasi dari suatu nas atau hukum tertentu.[77]

Hasilnya adalah *Maqāṣid* diderivasi dari seluruh bagian-bagian hukum Islam, mulai dari yang paling umum, khusus hingga partikular[78], sehingga menghasilkan khazanah *Maqāṣid* yang melimpah. Kedua, perbaikan jangkauan orang yang diliputi *Maqāṣid*. Jika *Maqāṣid* tradisional bersifat individual, maka fitur hierarki saling berkaitan memberikan dimensi sosial dan publik pada teori *Maqāṣid* kontemporer[79]. Hasilnya, *Maqāṣid* menjangkau masyarakat, bangsa bahkan umat manusia. Selanjutnya, *Maqāṣid* publik itulah yang diprioritaskan ketika menghadapi dilema dengan *Maqāṣid* yang bercorak individual.[80]

Jika fitur hierarki saling berkaitan ditarik ke kajian *good governance*, maka kajian *Maqāṣid* tradisional bersifat partikular atau

---

[77] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasir Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqsid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 13.

[78] Contoh dari *Maqāṣid* umum adalah *Maqāṣid* toleransi, kemudahan, keadilan, dan kebebasan. *Al-ḍarūriyyah al-khams* juga masuk dalam *Maqāṣid* ini. Contoh dari *Maqāṣid* khusus adalah tidak boleh melakukan kekerasan dalam rumah tangga dalam bab *'usrah*, larangan menipu pada bab *mu'āmalat*. Contoh *Maqāṣid* partikular adalah *Maqāṣid* menghilangkan keberatan dan kesulitan bagi orang yang tidak kuat berpuasa. Lihat Jasir Auda, *Fahm al-Maqāṣid badīlan 'an Tawahum al-Naskh, Bahth fī Fiqh al-Maqāṣid* (Beirut: al-Shabkah al-'Arabiyyah li al-Abḥāth wa al-Nashr, 2011), 8. Lihat juga Jasir Auda, *How do we Realize Maqāṣid al-Sharī'ah in the Sharī'ah?* (Europe: Toward Europe Centre and Dialogue, tt), 7.

[79] *Faqīh* kontemporer dan peneliti kontemporer memberikan istilah baru dari pemeliharaan ke pertumbuhan dan keadilan, meskipun sebagian ada yang memasukkan pembahasan ini dalam *al-ḍarūriyyah* saja. Lihat Jasir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah ka Falsafah li al-Tasrī' al-Islāmi: Ru'yah Manẓūmiyyah* (Beirut-Lebanon: al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 2017), 58.

[80] M. Amin Abdullah, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqasid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasir Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqsid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015), 14. Pandangan yang hierarki saling berkaitan ini juga berlaku ketika seseorang memahami pemeliharaan jiwa dan harga diri diarahkan ke pemeliharaan kehormatan manusia, pemahamannya adalah hak-hak kemanusiaan harus dipedulikan dan direalisasikan. Lihat Jasir Auda, *Fiqh al-Maqāṣid Ināṭat al-Ahkām al-Shar'iyyah bi Maqāṣdihā* (London: al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 2006), 23.

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

spesifik saja sehingga membatasi jangkauan *Maqāṣid*, digeser secara hierarkis yang meliputi: *Maqāṣid* umum yang ditelaah dari seluruh bagian hukum Islam. Contohnya adalah pergeseran pandangan pemeliharan harta pribadi ke pemeliharaan harta Negara atau pengelolaan harta Negara, sehingga berdampak pada perbaikan ekonomi, hukum, pendidikan, dan lain sebagainya.

Multidimensionalitas (*Multi-dimensionality*), investigasi filosofis yang popular cenderung berpikir dalam konteks satu dimensi dan dua tingkatan. Fenomena, bahkan ide-ide, dengan tendensi-tendensi yang bertentangan biasanya dilihat dalam konteks satu dimensi saja, sehingga tampak saling bertentangan, ketimbang saling melengkapi dan dianalisis sebagai pertandingan yang harus berakhir dengan kekalahan satu pihak dan kemenangan pihak lain dibanding pertandingan yang dapat dimenangkan bersama-sama. Fenomena dan ide-ide dalam investigasi yang popular selalu diekspresikan dalam istilah dikotomis sehingga terlihat bertentangan, seperti agama/sains, empirik/rasional, fisik/metafisik, realis/nominalis, deduktif/induktif, universal/spesifik, kolektif/individual, dan seterusnya.[81]

Jika fitur multidimensionalitas ditarik ke kajian *good governance*, maka ketika menemukan aksioma, baik rasional atau normatif, harus diupayakan untuk dikompromikan atau dicari titik temu terlebih dahulu. Hal ini sebagaimana keterangan di atas, bahwa

[81] Jasser Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50.

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

fenomena, bahkan ide-ide, dengan tendensi-tendensi yang bertentangan biasanya dilihat dalam konteks satu dimensi saja, sehingga tampak saling bertentangan, ketimbang saling melengkapi dan dianalisis sebagai pertandingan yang harus berakhir dengan kekalahan satu pihak dan kemenangan pihak lain dibanding pertandingan yang dapat dimenangkan bersama-sama.

Kebermaksudan (*purposefulness*), tujuan[82] (*goal-oriented*) dan kebermaksudan (*purposefulness*) merupakan fitur-fitur umum dalam teori-teori sistem yang diajukan. Gharajedaghi, mengikuti Ackoff, membedakan antara tujuan dan maksud. Gharajedaghi menilai suatu sistem sebagai sistem yang serba-bermaksud[83] (memiliki fitur kebermaksudan), jika: (1) sistem itu mencapai hasil yang sama dengan cara-cara yang berbeda pada lingkungan yang sama, dan (2) mencapai hasil yang berbeda-beda pada lingkungan yang sama atau pada lingkungan yang berbeda-beda.[84] Fitur ini ditujukan pada sumber-sumber primer dan rasional seperti qiyas, istiḥsān, dan lain-lain. Contohnya adalah Alquran dikaji dengan pendekatan yang komprehensif, sehingga ayat-ayat, bahkan surat-surat yang membahas

---

[82] *Maqāsid* merupakan kumpulan dari tujuan Ilahiyyah dan pemahaman makhluk yang tertuang dalam penyusuna *shari'ah* prinsip-prinsip keadilan, memulikan manusia, keinginan merdeka dan harga diri, kasih sayang, memudahkan manusia, dan bantuan social. Lihat Jaṡir Auda, *Maqasid al-Shari'ah Dalil li al-Mubtadiin* (London: al-Ma'had al-'Alami li al-Fikr al-Islami, 2011), 14.

[83] *Maqāṣid* secara etimologi merupakan bentuk jamak dari *maqṣad*, yang bermakna "maksud, sasaran, prinsip, niat, tujuan, dan tujuan akhir", dan lain-lain. Menurut Auda, secara terminologi *maqāṣid* didefinisikan sebagai pemahaman makna-makna, serta sasaran di balik suatu hukum. Bagi sejumlah teoritikus hukum Islam, *Maqāṣid* adalah pernyataan alternatif untuk *maṣālih* (kemaslahatan-kemaslahatan). Lihat Jaṡir Auda, *Maqasid Al-Shariah A Beginner's Guide*, (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008), 1.

[84] Jaṡir Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach* (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 50-51.

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

tentang keimanan, kisah-kisah Nabi, kehidupan akhirat, alam semesta, semuanya menjadi bagian dari sebuah "potret utuh", sehingga berfungsi dalam pembentukan hukum-hukum yuridis.

Jika fitur kebermaksudan[85] ditarik ke kajian *good governance*, tujuan dari pembentukan tata kelola pemerintahan yang baik adalah munculnya akuntabilitas, pelayanan yang baik, proporsionalitas yang semua ini sudah tertuang dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999.

Contoh lain dari alquran adalah *uṣūl al-khamsah* dikaji secara menyeluruh, sehingga dapat diketahui tujuan yang utuh. Penjabarannya adalah sebagai berikut:

Terbentuknya masyarakat yang agamis adalah perwujudan dari prinsip perlindungan agama, karena agama merupakan pedoman hidup yang harus dilabuhkan dalam kegiatan hidup berbangsa dan bernegara, oleh karena itu, dapat diketahui dalam rumusan Pancasila, bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa diletakkan paling atas. Hal ini merupakan bentuk syahadat bangsa Indonesia terhadap agama sebagai sumber inspirasi dan penata kehidupan manusia.

Terbentuknya masyarakat yang dapat memanusiakan manusia, berkeadilan, mandiri, bersih, dan baik merupakan pengejawantahan dari prinsip perlindungan jiwa dan perlindungan akal, karena naluri asal manusia bersumber dari kesadaran yang optimal dalam jiwa dan

[85] *Maqāṣid*/kebermaksudan mencakup dua pengertian. Yaitu, tujuan (*al-hadaf* atau *al-gāyah*) dan niat. Pengertian tujuan lebih bersifat umum karena mencakup berbagai aspek, sementara niat lebihi bersifat individu karena terkait dengan setiap individu *mukallaf* atau individu Rasūlullāh saw. Lihat Jasir Auda, *Maqāṣid al-Sharī'ah 'ind Imām al-Qaradhāwī* (Qatar: Funduq al-Ridazkalartun, 2016), 42.

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

akalnya. Tanggung jawab sebagai khalifah di muka bumi bertumpu pada akal dan jiwa. Dari sini dapat dipahami, bahwa yang diharapkan dari konsep ini adalah terbentuknya masyarakat yang berijwa luhur dan berkarakter adiluhung yang dapat menuntun bangsa Indonesia pada kebaikan yang selaras dengan hukum agama.

Terciptanya masyarakat yang bersatu dan demokratis. Hal ini sesuai dengan prinsip penjagaan keturunan. Agama mengajarkan manusia untuk menikah, sehingga lahir generasi-generasi yang baik. Konsep demokrasi dan persatuan dapat terejawantah, jika manusia melakukan proses regenerasi dengan memiliki keturunan, bersatu dalam bingkai perkawinan dan membentuk keluarga yang bahagia, *sakinah*, *mawaddah wa rahmah*. Penjagaan keturunan dapat ditafsiri secara luas sebagai upaya menjaga persaudaraan sesama umat Islam, umat manusia, dan bangsa Indonesia.

Terwujudnya masyarakat yang sejahtera, maju. Hal ini sesuai dengan prinsip penjagaan harta. Kesejahteraan, kemandirian, dan kemajuan dapat diwujudkan, jika kebutuhan hidup terpenuhi. Dari sini dapat dipahami, bahwa prinsip kemaslahatan umum merupakan point penting dari visi pemerintahan yang baik. Hal ini adalah cita-cita bangsa Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dijiwai oleh nilai-nilai mulia budaya bangsa dan sesuai dengan keyakinan dan 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

agama yang merupakan sumber etika-moral dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Operasional dari fitur kemenyeluruhan, misalnya dalam karya Ibnu Taimiyah[86], dijelaskan tentang ayat suci serta tafsir tentang pemimpin. Ia menyatakan, bahwa ada beberapa ayat suci yang membicarakan tentang tata cara menjadi pemimpin kepemerintahan. Di antaranya adalah surat an-Nisa' 58 dan 59.

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

58. Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.[87]

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩

59. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.[88]

Ulama berpandangan, bahwa: ayat an-Nisā' 58 membahas tentang wilayah pemimpin kepemerintahan. Wajib bagi mereka untuk menjalankan amanah pada yang berhak dan apabila mereka menetapkan hukum, supaya berlaku adil. Sedangkan ayat yang kedua (an-Nisā' 59)

---

[86] Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Islāh al-Ra'yi wa al-Ra'yah*, (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt), 5.
[87] Alquran, 4: 58.
[88] Ibid., 4: 59.

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

berbicara tentang tata cara sebagai rakyat. Mereka diperintah untuk taat kepada pemimpin, kecuali apabila pemimpin itu memerintah untuk maksiat kepada Allah. Apabila pemimpin memerintah untuk maksiat pada Allah, maka tidak ada taat pada makhluk dalam bermaksiat pada Sang Khāliq. Jika terjadi perselisihan kembalilah pada Kitab Allah dan sunnah Rasūlullāh.[89]

Al-Marāghī[90] menyatakan, amanah/akuntabel adalah sesuatu yang dipelihara untuk disampaikan kepada pemilik amanah. Orang yang memelihara dan menyampaikan amanah dinamakan orang yang menjaga (*hāfiẓ*), Sedangkan orang yang dipercaya (*āmin*), dan orang yang memenuhi (*wāfi*). Sedangkan orang yang tidak amanah disebut *khāin* (orang yang khiyanat). Selanjutnya masih menurut al-Marāghī, setelah Allah menurunkan ayat tentang pahala yang besar bagi orang beriman dan beramal saleh. Dilanjutkan tentang amal saleh yang spesifik, yaitu akuntabel dan adil.

Ibnu Abbās meriwayatkan Hadis: ketika menaklukkan Makkah, Rasulullah saw memanggil Uthmān bin Ṭalḥah. Setelah datang, beliau bersabda, “perlihatkan kunci (kunci Ka’bah) kepadaku.” Ketika Uthmān mengulurkan tangannya. Uthmān membukakan telapak tangannya, lalu Rasulullah saw bersabda, “Berikanlah kunci itu, hai Uthmān!” Uthmān berkata, “inilah amanah Allah.”beliau bersabda, lalu membuka Ka’bah.

[89] Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar’iah fī Islāh al-Rā’i wa al-Ra’iah*, (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt), 5.
[90] Aḥmad Muṣṭafa al-Marāghī, *Tafsīr al-Marāghī* (Beirut: Maktabah wa Maṭba’ah Muṣṭafa al-Bani,1996), 69.

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

Kemudian keluar dari Ka'bah, lalu bertawaf di Baitullāh. Kemudian Jibrīl turun memerintahkan supaya mengembalikan kunci itu. Lalu beliau memanggil Uthmān bin Ṭalḥah dan memberikan kunci kepadanya. Kemudian beliau membacakan ayat 58 surat an-Nisā'.[91]

Wahbah al-Zuhaylī dalam *Tafsīr al-Wajīz*[92], menjelaskan, bahwa ayat 58 surat an-Nisā' ini turun ketika hari pembukaan kota Makkah pada Uthmān bin Ṭalḥah al-Ḥājibi dari banī Abd al-Dār, ketika Ali mengambil kunci Ka'bah dari Uthmān secara paksa dan ia membukanya, lantas Abbās ingin mengambilnya, kemudian Allah menurunkan ayat ini. Rasulullah memerintahkan Ali untuk memberikan kunci Ka'bah itu ke Uthmān dan ia memberikan alasan kepada Uthmān. Setelah itu Uthmān masuk Islam, manakala ia mengerti, bahwa Allah menurunkan ayat ini.

Zafar Iqbal dan Mervyn K. Lewis[93] membagi akuntabel pada dua hal, yakni, Akuntabel kepada Allah dan masyarakat untuk kegiatan yang sangat penting, terkhusus bagi penganut Islam. Adapun *sharī'ah* bagi muslim merupakan kekuatan penuntun yang penting, karena mencakup semua perbuatan yang akan dipertanggung jawabkan sebagaimana dinyatakan dalam Kitab Suci. Sedangkan al-Marāghī membagi akuntabel pada tigal hal:[94]

---

[91] Aḥmad Muṣṭafa al-Marāghī, *Tafsīr al-Marāghī*, (Beirut: Maktabah wa Maṭba'ah Muṣṭafa al-Bani,1996), 70.
[92] Wahbah al-Zuhaylī, *al-Tafsīr al-Wajīz 'alā Hāmishi Ta'dhīmī al-Qur'an*, (Beirut: Dār al-Fikr,1994), 88.
[93] Zafar Iqbal dan Mervyn K. Lewis, *An Islamic Perspective on Governance* (Nortampthon-USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009), 256.
[94] Aḥmad Muṣṭafa al-Marāghī, *Tafsīr al-Marāghī*, (Beirut: Maktabah wa Maṭba'ah Muṣṭafa al-Bani,1996), 71.

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*: akuntabel hamba dengan Rabb-Nya; yaitu apa yang telah ditetapkan oleh Allah kepadanya untuk dijaga, berupa melakukan segala perintah-Nya, menjauhi segala larangan-Nya dan menggunakan segala perasaan dan anggota badannya untuk hal-hal yang bermanfaat baginya dan mendekatkannya kepada Allah. Di dalam *athar* dijelaskan, bahwa seluruh maksiat adalah khianat kepada Allah.

*Kedua*, akuntabel hamba dengan sesama manusia; di antaranya adalah mengembalikan titipan kepada pemiliknya, tidak menipu, menjaga rahasia dan lain sebagainya yang wajib dilakukan kepada keluarga, kaum kerabat, manusia pada umumnya dan pemerintah.

Masih terkait dengan bagian kedua ini adalah akuntabel/amanah ini adalah keadilan para umara terhadap rakyatnya, dan keadilan para ulama terhadap orang-orang awam dengan mengarahkan mereka kepada keyakinan dan pekerjaan yang berguna bagi mereka di dunia dan akhirat. Seperti pendidikan yang baik, memperoleh rezeki yang halal, memberikan nasihat dan hukum-hukum yang menguatkan keimanan, menyelamatkan mereka dari berbagai kejahatan dan dosa. Selain itu mendorong mereka untuk melakukan kebaikan dan kebajikan. Seperti juga keadilan suami terhadap istrinya, yakni tidak menyebarkan rahasia masing-masing pihak, terutama rahasia khusus mereka yang biasanya tidak layak diketahui orang lain.

*Ketiga*, akuntabel manusia terhadap dirinya sendiri, semisal hanya memilih yang paling pantas dan bermanfaat dalam masalah

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

agama dan dunianya, tidak mendahulukan untuk melakukan hal yang merugikan baginya di akhirat dan dunia, serta menghindari berbagai penyakit sesuai dengan pengetahuan dan arahan dokter. Hal ini memerlukan pengetahuan ilmu kesehatan, terutama pada waktu tersebar penyakit dan wabah.

*Keempat*, akuntabel manusia terhadap lingkungan, mengingat manusia merupakan *khalīfah fī al-arḍi*. Manusia sedapat mungkin menjaga keindahan alam, di mana proses ini berjalan secara berkelanjutan. Untuk macam yang keempat ini merupakan tambahan dari penyaji tulisan.

Perhatian pada lingkungan merupakan salah satu dari kekhasan politik hijau/ekologisme.[95] Bermacam-macam argumentasi dapat disampaikan, manusia harus menjaga lingkungan (kepedulian kepada lingkungan), karena itu keperluan manusia.[96] Hal ini menunjukkan bahwa lingkungan memiliki nilai intrinsik, artinya, nilai itu tidak akan habis sebagai sarana tujuan manusia, bahkan apabila manusia sudah berakhir, lingkungan masih memiliki nilai tersebut. Narasi peduli

[95] Menurut pandangan Toke, yang dianggap sebagai gelombang pertama kesadaran lingkungan terjadi di bagian akhir abad kesembilan belas ketika kelompok-kelompok lingkungan didirikan terutama untuk melindungi hal yang dipandang sebagai estetika pedesaan. Dave Toke, *Green Politics and New-Liberalism* (London: Macmillan Press LTD, 2000), 86. Tugas politik hijau sebagai pendekatan adalah untuk menganalisis beberapa prinsip etika, semisal demokrasi, keadilan, dan kewaganegaraan dan melihat situasi nyata (empiris) yang dihadapi umat manusia. Lihat Jhon Barry, *Green Political Theory* (London: Queen's University Belfast, 2017)

[96] Fenomena penegasian kelestarian alam dan lingkungan juga bisa disebabkan oleh sains modern, di mana karena faktor itu, manusia abai terhadap lingkungan, sardar pernah berujar Wacana integrasi sains dengan Islam menemukan signifikansinya, hal ini cukup beralasan ketika diletakkan dalam bingkai wacana "krisis sains" yang telah terjadi di negara-negara Barat. Lihat Ziauddin Sardar (ed), *The Touch of Midas: Science, values and environment in Islam and the West* (India: The Other India Press, 1984), 1. Lihat Sayyed Hossein Nasr, *Man and Nature The Spiritual Crisis in Modern Man* (London: Mandala Unwin Paperbacks, 1990), 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

lingkungan, sesuai dengan keterangan, bahwa hutan-hutan tropis harus dilestarikan karena memberikan oksigen, atau bahan baku untuk obat-obatan, atau bisa jadi karena hutan tersebut mencegah longsor/bencana alam.[97]

Fenomena penghijaun lingkungan terdapat di Iran, istilah yang dipakai di sana adalah gerakan hijau[98] (*green movement*), gerakan ini merupakan gerakan sosial yang berupaya mempertahankan lingkungan. Di Indonesia fenomena ini dinamakan dengan gerakan Islam kiri yang mengarah pada sosialis, bukan Islam kanan (konservatif). Misal penolakan pendirian pabrik semen di Kendeng Rembang Jawa Tengah, karena kawasan itu dinilai sebagai kawasan hijau yang patut dipertahankan.

Pemimpin atau pejabat publik dalam Islam harus "*amānah*". Kata *amānah* menunjuk pada kualitas ilmu, keterampilan, dan etis. Artinya, seseorang yang *amānah* adalah seorang yang profesional yang mampu menjalankan tugasnya dengan efektif dan efisien serta mempunyai komitmen untuk tidak menyelewengkan jabatannya untuk kepentingan yang merugikan publik. Alquran (QS. Al-Qaṣāṣ [28]: 26)[99] menyebut syarat minimal pejabat publik adalah seseorang yang memiliki dua kriteria: *al-Qawiyy* (kuat/memiliki otoritas/kemampuan,

---

[97] Andrew Dobson, *Green Political Thought*, (London and New York: Routledge Taylor and Prancis Group, 2007), 15.
[98] Negin Nabavi (ed), *Iran from Theocracy to The Green Movement* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 18. Lihat Hamid Dabashi, *Iran, The Green Movement and The USA The fox and Paradox* (London & New York: Zed Books, 2010), 9. Hamid Dabashi, *The Green Movement in Iran* (London & New York: Transaction Publishers, 2011), 80.
[99] Alquran, 28: 26.

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

baik keterampilan, intelektual, maupun emosional seperti kuat menghadapi resiko), dan *al-āmin* (terpercaya/kemampuan etis dan juga manajerial).[100] Nabi Muḥammad ditugaskan untuk menebar raḥmah bagi semesta alam dan manusia, pejabat publik juga dituntut untuk mengimitasi karakter Nabi untuk menebar raḥmah.

Allah berfirman dalam Alquran, di mana Nabi diutus untuk membawa raḥmah bagi semesta alam. Adapun manusia diperintah mengimitasi sifat Nabi tersebut, dengan harapan terwujud tatanan yang menyejukkan dalam setiap sendi kehidupan. Ayat yang berkaitan dengan itu adalah:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلا رَحْمَةً لِلْعَالَمِينَ

Dan Tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.(al-Anbiyā' 107).[101]

Sa'id bin Jubair mendapatkan informasi Ibnu Abbas, bahwa Muhammad merupakan rahmat bagi semua manusia, oleh karena itu barangsiapa yang beriman kepadanya dan membenarkannya, ia termasuk orang yang beruntung/bahagia dan barangsiapa yang tidak beriman kepadanya, ia tidak akan mengalami kebinasaan/penenggelaman sebagaimana yang pernah menimpa umat-umat sebelum mereka.[102]

---

[100] Sukron Kamil, *Pemikiran Politik Islam Tematik* (Jakarta: Kencana, 2013), 290. Lihat juga Ibnu Taimiyah, *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Islāh al-Rā'i wa al-Ra'iah* (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt), 17.
[101] Alquran, 21: 107.
[102] Syaikh Imam al-Qurtubi, dialih bahasakan oleh Amir Hamzah, *Tafsir al-Qurtubi* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2008), 930.

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

Begitu pula manusia diperintah untuk melakukan kebaikan di muka bumi surat an-Naḥl ayat 90.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَى وَيَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ (90)

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebijakan, memberi kepada kamu kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran. [103]

Ayat ini dipandang oleh para ahli sebagai ayat yang paling paripurna dalam penjabaran semua dimensi kebaikan dan keburukan. Allah berfirman sambil menguatkan dan menunjuk langsung diri-Nya dengan nama yang termulia guna menekankan pentingnya pesan-pesan-Nya, bahwa: sesungguhnya Allah secara terus-menerus memerintahkan siapa pun di antara hamba-hamba-Nya untuk berlaku adil dan dalam sikap, ucapan dan tindakan, meskipun terhadap diri sendiri dan menganjurkan berbuat kebaikan, yakni lebih utama dari keadilan dan juga pemberian apapun yang dibutuhkan dan sepanjang kemampuan lagi dengan tulus kepada kaum kerabat dan Dia memerintah manusia untuk menjauhi semua macam dosa, apalagi perbuatan keji yang sangat dicela oleh agama dan akal sehat.[104]

Allah memerintahkan manusia untuk berlaku adil dan berbuat amal kebajikan, bersilaturahim dan memberi kepada kaum kerabat. Sebaliknya Allah melarang manusia melakukan perbuatan yang keji

[103] Alquran, 16: 90.
[104] M. Quraih Shihab, *Tafsir al-Misbah: Pesan dan Keserasian al-Qur'an* (Jakarta: Lentera Hati, 2004), 323.

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 munkar secara terang-terangan atau secara bersembunyi. Allah memberi pengajaran kepada kamu dengan menyuruh berbuat baik dan melarang berbuat keji adalah agar kamu selalu ingat dan mengambil serta menggunakan pengajaran itu.[105]

Manusia diperintah penjadi pembangun/pemakmur di muka bumi, yakni pembangun dalam infrastruktur dan suprastruktur (karakter), surat surat Hud ayat 61.

وَإِلَىٰ ثَمُودَ أَخَاهُمْ صَٰلِحًا قَالَ يَٰقَوْمِ ٱعْبُدُوا ٱللَّهَ مَا لَكُم مِّنْ إِلَٰهٍ غَيْرُهُۥ هُوَ أَنشَأَكُم مِّنَ ٱلْأَرْضِ وَٱسْتَعْمَرَكُمْ فِيهَا فَٱسْتَغْفِرُوهُ ثُمَّ تُوبُوٓا۟ إِلَيْهِ إِنَّ رَبِّى قَرِيبٌ مُّجِيبٌ

Dan kepada Tsamud (Kami utus) saudara mereka Saleh. Saleh berkata: "Hai kaumku, sembahlah Allah, sekali-kali tidak ada bagimu Tuhan selain Dia. Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah) dan menjadikan kamu pemakmurnya/pembangunannya, karena itu mohonlah ampunan-Nya, kemudian bertaubatlah kepada-Nya. Sesungguhnya Tuhanku amat dekat (rahmat-Nya) lagi memperkenankan (do'a hamba-Nya)."[106]

Abu> Ja'far menyatakan, bahwa Allah berfirman untuk menyampaikan berita tersebut, " Kami mengutus Saleh kepada kaum Tsamud yang menjadi saudara mereka. Nabi Saleh berkata kepada mereka, wahai kaumku, sembahlah Allah, Tuhan Yang Maha Esa, tidak ada sekutu bagi-Nya dan tulus ikhlaslah dalam menyembah-Nya.[107]

*Dia telah menciptakan kamu dari bumi (tanah).* Dia yang memulai penciptaanmu dari tanah. Allah mengatakan demikian, karena

---

[105] Ibn Katsir, *Tafsir Ibn Katsir*, dialih bahasakan oleh Salim Bahreisy (Surabaya: Bina Ilmu, 2005), 636.
[106] Ibid., 11: 61.
[107] Abu>Ja'far Muhammad bin Jarir al-Tabari, dialih bahasakan oleh Anshari Taslim, *Tafsir al-Tabari* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2009), 109.

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

Dia yang telah menciptakan Adam dari tanah, lalu pembicaraan itu ditujukan kepada mereka, karena mereka adalah bagian darinya (adam). *Dan menjadikan pemakmurnya* berkmakna menjadikanmu menempatinya pada masa-masa kehidupanmu di dunia.[108] Kalimat ini diambil dari perkataan mereka: Fulan memamamurkan fulan, yaitu rumahnya dan rumah itu menjadi tempatnya.

Rasūlullāh juga menegaskan bahwa ajaran Islam menegasikan segala macam bentuk destruktif. Penegasian ini merupakan suatu manfaat. Rasūlullāh bersabda:

و في حديث عمرو بن يحيي عن ابيه عن االنبي صلي الله عليه و سلم مرسلا لا ضرر و لا ضرار وروي موصولا بذكر ابي سعيد فيه

Dan dalam hadis Amr bin Yahya dari ayahnya dari Nabi saw.merupakan hadis mursal "Tidak ada perbuatan destruktif dalam agama, terhadap diri sendiri dan orang lain" dan diriwayatkan secara maushul dengan menyebutkan Abi Sa'id didalamnya.[109]

Abd Allāh bin Saī'd Muḥammad menyatakan dalam kitab *Iḍāh al-Qawāid al-Fiqhiyah*, kaidah ini merupakan penalaran atau bentuk derivasi dari hadis tersebut, yaitu:

الضراريزال

Suatu bencana atau kemadlaratan itu dihilangkan.[110]

---

[108] Allah menyediakan tempat tiggal untuk kalian di dalamnya. Lihat Syaikh Imam al-Qurtubi, dialih bahasakan oleh Amir Hamzah, *Tafsir al-Qurtubi* (Jakarta: Pustaka Azzam, 2008)132.
[109] Al-Baihaqi, *al-Sunan al- Ṣaghir li al-Baihaqi, Al-Maktabah al-Shamilah* (CD-Rom: Al-Maktabah Al-Shamilah, Digital, tt.), jilid IV, 459.
[110] Abdullah bin Sai'd Muhammad 'Ubbadi al-Lahji, *Iḍāh al-Qawāid al-Fiqhiyah* (Surabaya: al-Hidayah,tt.), 42. Lihat Al-Suyuthi,*al-Ashbah wa al-naẓāir*,(Beirut-Lebanon: Dar al-Kutub al-Ilmiah,2001),165.

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

Jika fitur hierarki-saling berkaitan ditarik ke kajian *good governance*, maka kajian *Maqāṣid* yang lama bersifat individu diperluas ke ranah publik seperti kesejahteraan masyarakat, pengelolaan harta negara, peningkatan mutu pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya.

Pemeliharaan harta yang diungkapkan al-Ghāzalī, bersamaan dengan hukuman bagi pencurian versi al-'Amirī dan proteksi uang versi al-Juwainī, saat ini berkembang menjadi istilah-istilah sosio-ekonomi yang familier, misalnya bantuan sosial, pengembangan ekonomi, distribusi uang, masyarakat sejahtera, dan pengurangan perbedaan antar-kelas sosial-ekonomi.[111] Upaya perbaikan ini menuntut penggunaan *Maqāṣid* untuk memaksimalkan pengembangan ekonomi, yang sangat diperlukan oleh kebanyakan negara-negara berpenduduk mayoritas muslim. Begitu pula pemberantasan korupsi, maupun perilaku anti korupsi merupakan upaya pemeliharaan harta negara.

Berdasarkan hal ini, jelaslah apabila *good governance* tidak diterapkan dalam bernegara, maka akan berdampak pada ketidakbaikan. Oleh karena itu, hal tersebut harus dihindari sebaik mungkin. Tentunya upaya yang merupakan doa lahiriyah dan dengan doa yang merupakan implementasi dari upaya batiniyah harus tetap digerakkan.

Penulis berupaya merelevansikan kajian ini dengan menggunakan teori Utilitarianisme. Teori ini dipelopori oleh Jeremy Bentham (1748-1783), Jhon Stuar Mill (1806-1873), dan Rudolf von

[111] Jasser Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 23.

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

jhering (1800-1889). Para penganut teori Utilitarianisme memiliki prinsip bahwa manusia akan melakukan perbuatan-perbuatan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Bentham mencoba mengaplikasikannya di bidang hukum. Atas dasar ini, baik buruknya suatu perbuatan akan diukur oleh apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan oleh ukuran tersebut. Oleh karena itu, Undang-Undang yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dianggap sebagai Undang-Undang yang baik.[112]

Ajaran Bentham dikenal sebagai Utilitarianisme[113] yang individual, sedang rekannya Rudolf von Jhering mengembangkan ajaran yang bersifat sosial. Teori von Jhering merupakan gabungan antara teori Bentham, Stuar Mill, dan Positivisme hukum dari Jhon Austin.

---

[112] Zainuddin Ali, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 59.

[113] Nama lain teori ini adalah eudaemonistis, menurut teori ini hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*). Pada hakekatnya menurut teori ini tujuan hukum adalah kemanfaatan dalam mengahsilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak. Penganut teori ini antara lain adalah Jeremy Bentham. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yoyakarta: Liberty, 2008), 80. Menurut al-Shatibi, bahwa sebenarnya shari'ah dibuat hanyalah untuk kemanfaatan manusia di dunia dan akhirat secara bersamaan, ia meyakini hal tersebut atas sebuah penelitian, lantas hukum shar'i mengikuti kemanfaatan itu. Ia mengklaim, bahwa shari'ah dibuat hanyalah untuk kemanfaatan manusia. Lihat Wahbah al-Zuhaily, *Naẓariyah al- Ḍarūrah al-Shar'iyah*, (Beirut: Muasasah al-Risalah, tt), 50. Tujuan dibuat shari'ah ialah untuk kemaslahatan hamba di dunia maupun di akhirat secara bersamaan. Lihat Abu Ishaq al-Shatibi, *al-Muwāfaqāt fī uṣūl al-Shari'ah*, (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2009), 220.

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

Jeremy Bentham dalam bukunya "*Introduction to the morals and legislation*" berpendapat bahwa hukum bertujuan untuk mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah bagi orang.[114]

Penganut aliran Utilitarianisme menganggap tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada warga masyarakat. Hal ini bermula dari adanya falsafah sosial yang menyatakan, bahwa setiap warga masyarakat menginginkan kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya. Bentham berargumentasi, bahwa keberadaan negara dan hukum semata-mata sebagai alat untuk mencapai manfaat yang hakiki, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Jika teori ini dikaitkan dengan penerapan asas-asas *good governance*, maka tujuan dari *good governance* ialah melahirkan kebahagiaan yang hakiki dan kemanfaatan untuk diri sendiri (personal) dan semua manusia, karena dengan menerapkan konsep *good governance* akan memunculkan beragam kebaikan, semisal terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, menjalin kerjasama yang baik, kehadiran pemerintahan yang melayani masyarakat, transparansi, pejabat publik yang adil dan akuntabel, dan lain-lain.

Penulis juga merelevansikan kajian ini dengan Teori yang dilakukan dalam tulisan ini adalah *maṣlaḥah*[115], yakni pada taraf yang

---

[114] Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998), 44.

[115] Bagi para ahli hukum pra modern, maslahah sudah dibangun untuk memastikan maqasid hukum Islam yang digunakan dan dipelihara, ketika mengadili kasus hukum. Maslahah dan maqasid berimplikasi pada inti tujuan hukum, sebagai dasar perlaksanaan kedamaian dengan yang lainnya. Hal itu berlaku hingga saat ini. Lihat Adis Duderija, "Contemporary Muslim Reformist Thought and Maqasid Cum Maslaha Approcahes to Islamic Law: An Introduction" (Work Paper—

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 taraf primer (*ḍaruriyah*). Adapun *ḍaruriyah*[116] adalah *maṣlaḥah* yang berkorelasi erat dengan terjaganya kemashlahatan agama dan dunia, sehingga stabilitas kemashlahatan agama dan itu sangat tergantung pada terealisasinya *maṣlaḥah ḍaruriyah* itu. Sekiranya hal ini tidak direalisasikan, maka kemaslahatan dunia tidak akan berjalanan secara terus-menerus. Hal ini mengakibatkan kerusakan dan hilangnya kehidupan, tidak hanya itu, juga hilangnya keberhasilan dan kenikmatan, pada saat bersamaan manusia berada dalam kerugian yang jelas.[117]

Kemashlahatan dalam taraf ini mencakup lima prinsip dasar universal dari pensharī'atan, yaitu memeliharanya tegaknya agama (*ḥifẓ al-dīn*), perlindungan jiwa (*ḥifẓ al-nafs*), perlindungan terhadap akal (*ḥifẓ al-'aql*), pemeliharaan keturunan (*ḥifẓ al-nasl*) dan perlindungan atas harta kekayaan (*ḥifẓ al-māl*).[118]

Berdasarkan pemaparan di atas dapat ditarik benang merah bahwa *Maqāṣid*/kebermaksudan mencakup dua pengertian. Yaitu, tujuan (*al-hadaf* atau *al-gāyah*) dan niat. Pengertian tujuan lebih bersifat umum karena mencakup berbagai aspek, sementara niat lebih

---

Griffith University, 2014), 3. Lihat Adis Duderija, *Maqasid al-Shari'a and Contemporary Reformist Muslim Thought An Examination* (New York: Palgrave Macmillan, 2014), 1.

[116] Secara bahasa *ḍarūriyyah* adalah kebutuhan yang mendesak, yang mengandung lima prinsip universal, bisa dikatakan sebagai aspek-aspek hukum yang sangat dibutuhkan demi berlangsungnya urusan-urusan agama dan keduniaan manusia secara baik. Pengabaikan terhadap aspek-aspek tersebut akan mengakibatkan kekacauan dan ketidakadilan di dunia ini, dan kehidupan akan berlangsung dengan sangat tidak menyenangkan. Lihat Wael B. Hallaq, *A History of Islamic Legal Theories*, (Australia: Cambridge University Press, 1997), 168.

[117] Abū Ishāq al-Shāṭibī, *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2004), 221.

[118] Aḥmad al-Raysūnī, *Naẓariah al-Maqāṣid 'inda al-Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Alamiah li al-Kitāb al-Islāmī,1992), 152.

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

bersifat individu karena terkait dengan setiap individu mukallaf atau individu Rasūlullāh saw. Jika melakukan penyimpangan kekuasaan dilarang, maka berniat untuk menyimpang juga dilarang.

Implikasi *Manhaj Maqāṣidī* terhadap *good governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 adalah munculnya tata kelola yang baik (kemaṣlaḥatan). Hal ini, karena terdapat penyelenggara negara yang profesional dan beretika yang dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya secara efisien dan efektif sehingga masyarakat merasa dilayani dengan baik. Pada saat yang sama para penyelenggara negara juga tidak melakukan penyimpangan kekuasaan (*abuse of power*).

Ketentuan penyelenggara Negara itu sudah dituangkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, "*Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*"[119]

Penyelenggara negara mempunyai peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan Negara untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah

[119] UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

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

Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[120]

Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, diperlukan penyelenggara negara yang profesional dan beretika agar dapat melaksanakan fungsi dan tugasnya secara efisien dan efektif. Untuk mewujudkan penyelenggara negara yang profesional, setiap penyelenggara negara harus memenuhi persyaratan sebagai penyelenggara negara sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan[121], sedangkan untuk mewujudkan penyelenggara negara yang beretika, diperlukan pengaturan mengenai etika dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut harus bersifat umum sehingga berlaku bagi setiap penyelenggara negara.[122]

Pengaturan etika dalam peraturan perundang-undangan[123] harus menjadi pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Etika yang diatur tersebut harus dijiwai oleh nilai-nilai luhur budaya bangsa

---

[120] Eka Martiana Wulansari, "Pengaturan Tentang Etika Penyelenggara Negara Dalam Rancangan Undang-Undang" (Paper Kerja— *RechtsVinding*: Media Pembinaan Hukum Nasional), 2.

[121] Untuk memahami dan menafsirkan apa yang terkandung dalam pengaturan bagian dari Undang-Undang, perlu dibaca keseluruhan bagian Undang-Undang itu, sehingga memahaminya secara utuh. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: RajaGraifindo Persada, 2011), 175.

[122] Ibid.,

[123] Ilmu tentang norma yang ada dalam suatu sitem hukum disebut ilmu hukum yang menurut H. Keslen memiliki tiga fungsi, yakni: memerintah, meneguhkan, dan mengesampingkan. Lihat I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), 8.

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

Indonesia yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengaturan etika yang baik akan mengarah pada *good governance.* Jimly Asshiddiqie menuturkan lima ciri utama *good governance*, yaitu: (a) *strong and effective*; (b) *limited and accountable*; (c) *democratic and participatory*; (d) *clean and transparant*; dan (e) *the rule of law and the living ethics*. *Strong and effective* adalah pemerintahan yang mampu mengantisipasi dan menyelesaikan berbagai tantangan dan permasalahan dengan langkah-langkah kebijakan yang tepat. *Limited and accountable* adalah kekuasaan pemerintahan yang terbatas menurut ketentuan hukum sesuai dengan prinsip konstitusionalisme dan mempertanggung jawabkan kebijakan dan pelaksanaannya internal organisasi dan kepada publik. *Democratic and participatory* adalah pemerintahan yang menyerap aspirasi rakyat dan melibatkan partisipasi rakyat baik dalam hal pembuatan kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasinya, serta dalam penyusunan organisasi pemerintahan.[124]

*The rule of law and the living ethics* adalah prinsip negara hukum di mana kepemimpinan dalam suatu negara sesungguhnya terdapat pada hukum, bukan pada orangnya (*the rule of law, and not of man*). Hukum di sini adalah satu kesatuan sistem aturan yang berpuncak pada konstitusi. Sesuai dengan prinsip supremasi hukum dan supremasi

[124] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015) 83.

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

konstitusi, sejatinya pemimpin kita adalah konstitusi. Selain *the rule of law*, juga terdapat etika yang mengatur perilaku individu terkait dengan suatu organisasi secara internal. Etika mengatur perilaku manusia yang tidak tercakup dalam aturan hukum. Etika perlu dipositivisasi menjadi *positive ethics* berupa *code ethics* atu *code of conduct* dengan mekanisme dan instrument penegakannya.[125]

*Good governance* merupakan konsep yang sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Konsep ini juga dikaitkan dengan reformasi sektor publik. Tujuan dari kepemerintahan yang baik adalah memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, transparansi, akuntabilitas publik dan diciptakan pengelolaan manjerial yang bersih bebas dari korupsi.

Jika melihat realita *Governance* di Indonesia, maka lebih banyak berkutat terhadap kenaikan gaji pamong praja serta kesejahteraannya namun dapat dikatakan tidak berpikir secara maksimal tentang transparansi, akuntabilitas dalam pelayanan publik pada masyarakat. Kenyataannya praktik-praktik pelayanan terhadap masyarakat masih dibilang lamban dan tidak professional. Salah satu keluhan yang sering terdengar dari masyarakat yang berhubungan dengan aparatur

[125] Ibid, 83-84.

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 adalah selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparatur yang kadangkala kurang bersahabat.[126]

Penyelenggaraan Negara saat ini, masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.[127]

Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem penyelenggaraan negara yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat

[126] Haryo Kunto Wibisono dkk, *Dimension of Pancasila Ethics in Bureaucracy: Discourse of Governance* dalam Siti Syamsiyatun and Nihayatul Wafiroh, *Philosophy, Ethics and Local Wisdom in the Moral Construction of the Nation* (Geneva: Globethics.net Focus 7, 2013), 35.
[127] 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

diterapkan sehingga masyarakat memperoleh penyelenggaraan negara sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.[128]

Azyumardi Azra menyatakan, bahwa salah satu buah penting dari Reformasi adalah tersedianya ruang kebebasan yang kian terasa cenderung tak bertepi. Setiap suara, keinginan, dan kepentingan memiliki hak yang sama untuk diaktulisasikan berbagai kalangan. Namun, suara itu akan menjadi riuh, keinginan akan menjadi gaduh, bahkan kepentingan akan menjadi rusuh, ketika upaya mewujudkanknya dilakukan tanpa aturan. Inilah yang kita saksikan belakangan ini terkait dengan aktualisasi kepentingan elit politik dan menguatnya aspirasi masyarakat yang cenderung tidak terkendali.[129]

Politik menjadi pintu masuk pemuas hasrat meraih kekuasaan dengan menghalalkan segala cara. Akibatnya demokrasi mengalami deviasi karena tindakan dan aksi atas nama demokrasi tidak jarang berujung anarki. Ini semua merupakan muara dari perilaku politik yang mengalir melampaui mekanisme dan sistem yang tertoreh dalam konstitusi dan tata tertib hukum (*law and order*).[130]

*Manhaj Maqāṣidī*[131], sebagaimana disampaikan di atas, merupakan bagian dari metode penalaran yang didasarkan pada

---

[128] Ibid, 2-3.
[129] Azyumardi Azra, *Urgensi Etika Politik*, Kata Pengantar dalam buku A. Bakir Ihsan, *Etika dan Logika Berpolitik* (Bandung: Rosdakarya, 2009), iii.
[130] Ibid.,
[131] Metode yang jelas yang ditempuh oleh peneliti dalam mempelajari sesuatu yang tertentu sehingga sampai pada hakikat. Lihat Aḥmad Abd al-Qādir al-Wazānī, *al-Manhaj al-Maqāṣidī wa athāruhu fī al-Ijtihād al-Fiqh al-Mu'āṣir* (al-Māniyah: al-Jāmi'ah al-'Arabiyah al-Māniyah li al-'Ulūm wa al-Teknologi, 2013), 122. Lihat Jasser Auda, *Tawẓīf Maqāṣid al-Sharī'ah fī Tarshīd*

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

pemikiran ilmiah filosofis. *Manhaj* ini terdapat dua kategori, yakni: *Pertama*, penggalian hukum dari aspek kebahasaan yang memahami nas dari kaidah-kaidah bahasa. *Kedua*, penggalian hukum dari aspek *maqāṣid al-sharī'ah*, yaitu memahami dari tujuan *Shāri'* (Allah) menetapkan yang paling bermanfaat bagi manusia.

Pola penalaran ini didasarkan pada suatu sudut pandang tujuan hukum yang diformulasikan dalam kaidah *jalb al-maṣālih wa dar'u al-mafāsid* (menarik kemaslahatan dan menolak kerusakan) atau kadang diucapkan *dar'u al-mafāsid muqadamun 'ala jalb al-maṣālih*. Kaidah ini dapat dirangkum dengan *jalb al-maṣālih* saja, karena *dar'u al-mafāsid* secara tidak langsung sudah *jalb al-maṣālih*.[132]

Jika kajian *good governance* dikaitkan dengan *Manhaj Maqāṣidī* yang berimplikasi pada alasan hukum dan kepastian hukum, maka dapat dipahami ketika terdapat penyelewengan kekuasaan, pelayanan yang belum prima, bahkan mengarah pada penggelapan harta negara (korupsi), maka hal ini membuat rakyat kecewa atau sakit hati. Sedangkan, jika penerapan *good governance* dilakukan secara berkelanjutan, maka akan muncul kepastian hukum (*qaṭ'iyah*) semisal keadilan, akuntabilitas, dan lain sebagainya. Urgensi hukum (*ḍarūrah*) juga terealisasi semisal kesejahteraan umum, transaparansi, dan lain

---

*Siyāsāt al-Iqtiṣād al-Ma'rufī* (Paper—Islāmiyah al-Ma'rifah Majalat al-Fikr al-Islāmi al-Mu'āṣir, 2012), 61.

[132] Jalāl al-Dīn Abd al-Rahmān al-Suyūṭi, *al-Ashbāh wa al-Naẓāir* (Kairo: Ihyā' al-Kutub al-'Arabiyyah, tt), 8. Lihat Noor Achmad, "*Isṭiṣlāh* Sebagai Metode Formulasi Hukum dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia" (Disertasi—UIN Kalijaga Yogjakarta, 2006), 15.

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

sebagainya. Dimensi universal (*kulliyyah*) [133]juga muncul semisal tercapainya kepentingan umum antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani.

Adapun teks yang melarang kita untuk memakan harta haram adalah QS al-Nisā' 29.

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَأۡكُلُوٓاْ أَمۡوَٰلَكُم بَيۡنَكُم بِٱلۡبَٰطِلِ إِلَّآ أَن تَكُونَ
تِجَٰرَةً عَن تَرَاضٖ مِّنكُمۡۚ وَلَا تَقۡتُلُوٓاْ أَنفُسَكُمۡۚ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ بِكُمۡ رَحِيمٗا
٢٩

29. Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu; sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.[134]

Pemeliharaan harta, saat ini berkembang menjadi istilah-istilah sosio-ekonomi yang tidak asing, seperti bantuan sosial, pengembangan ekonomi, distribusi uang, masyarakat sejahtera, dan pengurangan perbedaan antar-kelas sosial-ekonomi.[135]Pengembangan ini memungkinkan penggunaan *maqaṣīd* untuk mendukung pengembangan ekonomi, yang sangat dibutuhkan di kebanyakan negara-negara berpenduduk mayoritas muslim. Begitu pula pemberantasan korupsi, maupun perilaku anti korupsi merupakan upaya pemeliharaan harta Negara.

---

[133] Abū Hāmid al-Ghazālī,*al-Mustaṣfa min Ilmi al-Uṣūl* (Beirut-Lebanon: Dar al-Kutub al-Ilmiah,2010), 275. Lihat Wahbah Zuhailī, *Uṣūl al- Fiqh al- Islāmī*, " Pasal ke- 1 *Maṣādir al-Ahkām al- Shar'iyyah al- Muttafaq 'alaih*", (Damaskus: Dār- al- Fikr, 1996), 689.
[134] Alquran, 4: 29.
[135] Jasser Auda, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007), 23.

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

Abū Ḥāmid al-Ghazālī menyatakan lima prinsip dasar universal dari penetapan hukum yang harus dijaga di dalam kitabnya *al-Mustaṣfa*, *Istiṣlāh* adalah: Menarik kemanfaatan dan manghindari atau menyingkirkan hal yang membahayakan. Akan tetapi bukan ini yang dimaksudkan dalam pembahasan ini. Sebab mengupayakan manfaat atau menyingkirkan bahaya adalah tujuan-tujuan makhluk, sedangkan kebaikan makhluk adalah dalam pencapaian tujuan mereka. Menurut al-Ghazālī yang dimaksud maṣlaḥah adalah menjamin tujuan-tujuan shari'at, sedangkan tujuan-tujuan shara' pada makhluk mencakup lima hal, yaitu: memelihara agama, jiwa, akal, keturunan dan harta.[136]

Pernyataan al-Ghazālī dalam menentukan standar timbangan *maṣlaḥah* di atas perlu diapresiasi. Karena setiap manusia memiliki standar ukuran berbeda-beda dalam menilai suatu kemaṣlaḥatan. Apalagi kebanyakan manusia memiliki kecenderungan memenuhi kepentingan pribadinya tanpa mempertimbangkan kemaṣlaḥatan umum. Oleh karena itu, merupakan keniscayaan bila *Shāri'* menggariskan ketentuan-ketentuan *sharī'ah* agar terwujud netralitas dalam menimbang kemaṣlaḥatan dan mendistribusikan kemanfaatan.

*Maṣlaḥah mursalah* dapat digunakan jika memenuhi tiga kriteria, yakni bertaraf *ḍarurat*, kepastian terjadi dan bersekup universal. Ketentuan ini diungkapkan oleh al-Ghazālī dan didukung oleh al-Baiḍāwī dan ulama' lainnya. Bertaraf *ḍarurat*, yakni maṣlaḥah

[136] Abū Hāmid al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min' Ilmi al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2010),275.

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

merupakan salah satu dari prinsip dasar, pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta kekayaan. Memiliki cakupan universal maksudnya bahwa kemaṣlaḥatan tersebut merupakan *public good* kaum muslimin, bukan kepentingan individu atau sekelompok manusia. Sedang yang dikehendaki dengan kepastian terjadi adalah bahwa kemaṣlaḥatan yang dituju tersebut secara pasti atau hampir pasti tercapai.[137] Al-Ghazālī menyatakan, bahwa permasalahan yang menyangkut dua strata terakhir ini dari *maṣlaḥah*, yakni *ḥajiyyah* dan *taḥsiniyyah*. Pencetus hukum tidak boleh hanya semata berlandaskan prinsip *maṣlaḥah* tanpa didukung legalitas dalil (nas dan ijmak). Kecuali bila bentuk *maṣlaḥah* tersebut diberlakukan dalam posisi strata *ḍarurat*, seorang mujtahid dapat merumuskan ijtihadnya dengan hanya berdasarkan pada prinsip *maṣlaḥah* yang diberlakukan dalam posisi strata *ḍarurat* tersebut. Bila pemberlakuan prinsip *maṣlaḥah* dengan dua strata terakhir ini tanpa didukung dalil *shara'*, maka hal ini sama halnya dengan *istiḥsān*. Sedangkan jika dalil shara' memperkuatnya, maka hal ini adalah qiyas. Adapun pencetus hukum dengan menggunakan prinsip *maṣlaḥah* bertaraf *ḍarurat*, maka hal ini diperbolehkan, kendati secara spesifik dalil *shara'* tidak merekomendasikannya.[138]

Dari tiga prasyarat di atas, dengan poin kriteria *kulliah* (bedimensi universal) dikecualikan contoh kasus sekelompok orang

[137] Ibid, 257-258.
[138] Ibid, 277.

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 perahu yang hampir tenggelam karena kelebihan muatan, tidak diperbolehkan menenggelamkan sebagian penumpang demi menyelamatkan yang lain. Sedangkan poin kriteria *qaṭ'iyyah* (kepastian terjadi) mengecualikan kondisi tatkala masih terdapat keraguan, apakah orang-orang kafir benar-benar akan menguasai komunitas muslim ketika tindakan penyerangan terhadap perisai hidup orang Islam tidak dilakukan. Kemudian poin kriteria *ḍarurat* mengecualikan kondisi ketika orang-orang kafir menjadikan tawanan orang Islam yang disekapnya dalam sebuah bangunan benteng, karena dalam permasalahan ini tidak terdapat unsur *ḍarurat* dengan menyerang benteng.[139]

Contoh yang diakui al-Ghazālī sebagai penerapan *maṣlaḥah* dengan kriteria yang ia canangkan adalah pungutan pajak (*kharāj*) terhadap orang-orang kaya ketika kas negara tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup para parajurit Islam. Karena bila langkah ini tidak ditempuh. Sementara, para prajurit sibuk bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, niscaya dikhawatirkan musuh akan menyerang atau pemberontakan dan kekacauan dalam negeri sewaktu-waktu akan meletus. Tindakan ini ditempuh untuk meminimalisasi dampak negatif, disatu sisi terdapat ancaman keamanan negeri-negeri dari dalam atau luar negeri karena para prajurit sibuk dengan mata pencahariannya, sedang disisi lain, penarikan pada orang-orang kaya

[139] Ibid, 278.

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

merupakan pelanggaran atas hak kekayaan mereka. Dengan prinsip *daf' al-Ashadd al-Ḍararain* (menolak dampak negatif terbesar). Prioritas diarahkan pada penghindaran dampak negatif pertama, sekaligus sebagai pemenuhan terhadap mashlahah bertaraf *ḍarurat* dengan sekup komunitas kaum muslimin.[140]

Zaman berkembang begitu semakin pesat. Seiring dengan itu sudut pandang pemenuhan kebutuhan hidup mengalami perubahan. Berbagai metode pencapaian kesejahteraan pun beragam. Dalam kaitannya dengan kehidupan keberagamaan, berbagai pemasalahan kontemporer yang timbul menyertainya harus segera disikapi secara hukum. Di sisi lain, secara tekstual, nas-nas *sharī'at* tidak menyikapi semua permasalahan yang timbul tersebut berikut detil-detilnya secara spesifik. Bila *maṣlaḥah* tidak dipertimbangkan sebagai salah satu metode ijtihad, betapa banyak kemaṣlaḥatan manusia terabaikan. Penalaran hukum *shara'* akan mengalami stagnasi, bahkan justru menimbulkan kesan bahwa *sharī'ah* Islam tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu, perlu dirumuskan metode penalaran baru yang memuat kemaṣlaḥatan manusia, karena Islam datang sebagai rahmat bagi alam semesta.

Jika melihat perilaku ijtihad para mujtahid dari kalangan sahabat dan generasi setelahnya, maka dapat diketahui bahwa pada beberapa kasus, mereka bertindak dan berfatwa berdasarkan prinsip menggambil

[140] Ibid, 280.

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

yang manfaat (*Istiṣlāḥ*) , tanpa mengikatkan diri pada perangkat qiyas[141], yakni tanpa didukung pengukuhan nas secara ekplisit dan spesifik. Hal ini berjalan tanpa ada seorang pun yang mengingkarinya. Ini menimbulkan asumsi terbentuknya ijmak[142] atas keabsahan metode penggalian hukum berdasarkan *al-munāsib al-mursal*. Seperti kemaslahatan yang diharapkan oleh para sahabat dalam menetapkan adanya penjara, mencetak uang, tanah pertanian hasil penaklukan para sahabat ditetapkan sebagai hak pemiliknya dengan berkewajiban membayar pajak.[143]

Pembacaan tentang *good governance* yang dikaitkan dengan metode ilmiah filosofis berbasis *maqāṣid*, memerlukan *masālik al-'illat* yang bisa digunakan untuk menghubungkan antara teks, metode, dan fenomena yang terjadi dalam praksis di dunia. Untuk menemukan *illat*, terkadang ditemukan petunjuk yang jelas, tetapi terkadang petunjuk tersebut tidak jelas. Pada kasus yang lain, ada pula petunjuk yang bersifat langsung untuk menemukannya, namun ada pula yang tidak langsung. Beberapa cara menentukan *illat*, di antaranya adalah:

1. Berdasarkan petunjuk Nas

---

[141] Qiyās adalah menyamakan suatu hukum dari hal yang diketahui(*far')* dengan hal yang diketahui (*aṣl)* sebab sama dalam *illat* hukumnya. Lihat Tāj al-Dīn Abdi al-Wahhab Ibni al-subki, *Jam'u al-Jawāmi'*, di cetak bersama dalam *Hashiah al-'allāmah al-Bannāni* (Surabaya: al-Hidayah,tt.), 202.

[142] Ijmā' adalah kesepakatan semua mujtahid muslim pada suatu masa setelah wafatnya Rasul atas hukum shara' mengenai suatu peristiwa, lihat Abdul Wahhab Khallaf, '*Ilmu uṣūl fiqh* (Singapura: al-Haramain2004),45;Yahya Zakariyyah al-Anṣārī,*Ghayāh al-Wuṣūl* (Singapura: al-Haramain,tt.), 107.

[143]Abdul Wahab Khalaf,'*Ilmu Uṣūl Fiqh* (Surabaya: al-Haramain,2004), 84;Wahbah Zuhailī, *al-Wajīz fi Uṣūl al-Fiqh*(Beirut: Dār al-Fikr,1995), 92.

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

Apabila nas dalam Alquran dan al-Hadis sudah menunjukkan, bahwa *illat* hukumnya adalah sifat itu, maka sifat itu menjadi *illat* dengan nas, disebut juga *illat* yang ditetapkan dengan nas. Adapun Qiyas dengan dasar sifat itu pada hakikatnya adalah menerapkan nas. Petunjuk nas bahwa sifat itu menjadi *illat* kadang-kadang jelas dan kadang-kadang hanya isyarat dan tidak jelas.[144] Menurut Tāj al-Dīn Abdi al-Wahhab Ibn al-Subki adalah Nas yang jelas yang tidak mengandung kemungkinan *illat* yang lain.[145]

رُسُلًا مُّبَشِّرِينَ وَمُنذِرِينَ لِئَلَّا يَكُونَ لِلنَّاسِ عَلَى ٱللَّهِ حُجَّةٌۢ بَعْدَ ٱلرُّسُلِ ۚ وَكَانَ ٱللَّهُ عَزِيزًا حَكِيمًا ﴿١٦٥﴾

165. (Mereka Kami utus) selaku rasul-rasul pembawa berita gembira dan pemberi peringatan agar supaya tidak ada alasan bagi manusia membantah Allah sesudah diutusnya rasul-rasul itu. Dan adalah Allah Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana.[146]

2. Berdasarkan Ijmak

Jika para mujtahid suatu periode tertentu telah sepakat atas ke*illat*an suatu sifat untuk hukum shara', maka sifat itu dipakai sebagai *illat* dalam hukum adalah dengan ijmak. Seperti kesepakatan para mujtahid bahwa *illat* perwalian atas harta anak kecil adalah sifat anak kecil itu sendiri. Dalam penggunaan teori ini ada pembahasan, karena para penolak qiyas tidak melakukan qiyas dan tidak pula memberi *illat.* Hal itu tidak mungkin terjadi ijmak tanpa mereka.[147]

---

[144] Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh*, (Kairo: Dar al-Qalam, 1990),75.
[145] Tāj al-Dīn Abdi al-Wahhab Ibni al-Subki, *Jam'u al-Jawāmi'*, di cetak bersama dalam *Hashiah al-'allāmah al-Bannāni* (Surabaya: al-Hidayah,tt.),263.
[146] Alquran, 4:165.
[147] Abdul Wahab Khalāf, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh*, (Kairo: Dār al-Qalam, 1990), 76.

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 masa Rasulullah masih hidup, tidak pernah dikatakan ijmak dalam menetapkan suatu hukum. Segala persoalan dikembalikan kepada beliau, apabila ada hal-hal yang belum jelas atau belum diketahui hukumnya.

Ijmak itu dapat terealisasi jika ada empat unsur. *Pertama*, Ada sejumlah mujtahid ketika suatu kejadian, karena kesepakatan (ijmak) tidak mungkin ada kalau tidak ada sejumlah mujtahid. Masing-masing mengemukakan pendapat yang ada penyelesaian pandangan. *Kedua*, Bila ada konsensus mujtahid umat Islam terhadap hukum *shara'* tentang suatu masalah atau kejadian pada waktu terjadinya tanpa memandang negeri, kebangsaan atau kelompok mereka. Kalau mujtahid Mekah, Madinah, Irak, Hijaz saja umpamanya yang sepakat terhadap suatu hukum *shara'* tidak dapat dikatakan Ijmak menurut *shara'* kalau bersifat regional. *Ketiga*, Konsensus semua mujtahid itu dapat diwujudkan dalam suatu hukum tidak dapat dianggap Ijmak kalau hanya berdasarkan pendapat mayoritas, jika mayoritas setuju, sedangkan minoritas tidak setuju. Berarti tetap ada perbedaan pendapat. *Keempat*, Kesepakatan para mujtahid itu terjadi setelah ada tukar menukar pendapat lebih dahulu, sehingga diyakini betul putusan yang akan ditetapkan.

Di antara kasus hukum yang menjadikan Ijmak sebagai dasar hukumnya adalah: Upaya pembukuan Alquran yang dilakukan pada masa Khalifah Abu Bakar al-Ṣidiq r.a. Pengangkatan Abu Bakar al-

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

Ṣidiq sebagai khalifah menggantikan Rasulullah Saw. menjadikan as Sunnah sebagai sumber hukum yang kedua setelah Alquran. Para mujtahid dan umat Islam seluruh dunia sepakat menjadikan al-Sunnah sebagai sumber hukum Islam

3. *Al-Sibr* dan *al-Taqsīm*

*Al-Sibr* artinya mencoba, sehingga muncul istilah *al-Misbār*. Sedangkan *al-Taqsīm* artinya membatasi beberapa sifat yang pantas untuk dijadikan *illat* pada hukum asal, kemudian mencocokkan sifat-sifat itu dengan *illat* agar dapat dikatakan bahwa *illat*nya mungkin sifat ini atau sifat itu.[148]

Apabila nas menetapkan hukum shara' pada suatu kejadian, tetapi oleh nas atau ijmak tidak ditunjukkan *illat* hukumnya maka untuk mengetahui *illat* hukumnya seorang mujtahid menggunakan teori ini. Artinya, ia harus membatasi beberapa sifat yang ditemukan pada kejadian hukum dan patut dikatakan bahwa *illat* hukumnya adalah sifat-sifat itu. Kemudian mencoba sifat demi sifat dengan memenuhi ketentuan syarat-syarat *illat* dan anggapan-anggapannya. Dengan percobaan ini mujtahid dapat menyisihkan sifat-sifat yang tidak layak untuk dijadikan *illat* dan menetapkan sifat yang layak untuk dijadikan *illat*. Dari proses penyisihan dan penetapan ini ia akan sampai pada suatu kesimpulan bahwa sifat ini adalah *illat*.

[148] Abu Yahya Zakariyah al-Anṣārī, *Lub al-Uṣūl* (Surabaya: al-Hidayah, tt), 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

Hal itu terdapat pada nas tentang perbuatan seorang ayah menikahkan anak gadisnya yang masih kecil, sedangkan nas atau ijmak tidak menyebutkan *illat* perkawinannya. Oleh karena itu, seorang mujtahid mengulang penerapan sifat kecil atau sifat gadis sebagai *illat*. Kemudian menyisihkan sifat gadis sebagai *illat*, karena dengan anggapan apa saja shāri' tidak menganggapnya sebagai *illat* dan menetapkan sifat kecil sebagai *illat*, karena shari' menganggapnya sebagai *illat* dalam perwalian harta.

Perwalian harta dan nikah adalah dua hal yang sejenis, oleh karena itu ditetapkan hukumnya bahwa *illat*nya adalah kecil. Janda kecil diqiyaskan dengan gadis kecil dengan persamaan "kecil". Jika permasalahan penyimpangan kekuasaan, pelayanan yang belum prima, bahkan mengarah pada penggelapan harta negara (korupsi), maka ada dua *illat* yang bisa diajukan, yakni: merusak (*itlāf*) dan menyakitkan hati rakyat. Kemudian dipastikan *illat* menyakitkan hati disamakan dengan *illat* berkata uf atau hus kepada orang tua. Inilah dinamakan dengan *qiyas awlāwī*.[149] Jika berkata hus saja dilarang apalagi berkata kotor atau kasar.

[149] Qiyas *awlāwī* merupakan bagian dari qiyas *illat*, dinamakan qiyās *awlāwī* ketika *illat al-far'i* lebih kuat dari pada *illat aṣl*, contohnya adalah seperti mengqiyaskan memukul kedua orang tua dengan berkata "*uf*" kepada keduanya, *illat*nya adalah karena menyakitkan hati. Lihat Moch. Djamaluddin Ahmad, *Miftāh al-Wuṣūl fi ilmi al-Uṣūl* (Jombang: Pustaka al-Muhibbin,2010), 58. Lihat Abd al-Ḥumaid bin Muḥammad 'Ali Quds, *Laṭāif al-Ishārāt* (Surabaya: al-Hidayah, tt), 52. Pemeliharaan akal lebih didahulukan daripada harta, pemeliharaan jiwa lebih didahulukan daripada harta. Ini merupakan pemikiran *maqāṣidī* ulama salaf dan kontemporer. Lihat Jasser Audah, *al-Ijtihād al-Maqāṣidī* (Beirut: al-Shubkah al-'Arabiyah li al al-Abḥāth wa al-Nashr, 2001), 26.

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

Ketika seseorang mampu dalam mengurus harta pribadi dan negara, maka akan muncul *muhāfaẓah ‘ala al-māl*. Hal itu dapat diartikan, bahwa ketika pemeliharaan pada harta terpenuhi, maka pemeliharaan dalam agama, jiwa, akal dan keturunan juga akan terpenuhi. Metode semacam ini dinamakan dengan Qiyas *awlāwī*, yaitu Qiyas yang berlakunya hukum pada *furū’*, dalam hal ini adalah kemampuan menjaga agama, jiwa, akal, dan keturunan lebih kuat dari pemberlakuan hukum pada *aṣl*, dalam hal ini adalah kemampuan mengurus harta, karena kekuatan *illat* pada *furū’*, karena posisi *furū’* lebih tinggi dari pada *aṣl*. Sebaliknya jika seseorang tidak mampu mengurus harta pribadi dan harta negara, maka pemeliharan dalam agama, jiwa, akal, dan keturunan juga tidak akan terpenuhi. Oleh karena itu korupsi merupakan perbuatan tercela, apalagi sampai menggelapkan uang negara secara berjama’ah. Hal ini harus dihindari.[150]

Selain tiga hal di atas, ada sebagian ulama *uṣūl* yang menambahkan *‘illat* lain, yaitu *tanqīh al-manāṭ*[151], yaitu membersihkan *‘illat* dari sifat-sifat yang tidak layak. Gambarannya adalah ada nas yang mengandung *‘illat* yang diiringi dengan sebagian sifat yang tidak ada hubungannya dengan hukum dan tidak masuk dalam *‘illat.*[152]

---

[150] Sebagaimana dijelaskan dalam al-Qur’an Surat al-Māidah, ayat 2, *wa lā ta’āwan ‘ala al-ithm wa ‘udwān*.

[151] Abū Hāmid al-Ghazālī, *al-Mustaṣfa min’ Ilmi al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2010), 438.

[152] Jamal Ma’mur Asmani, *Fiqh Sebagai Etika Sosial, Bukan Hukum Postif Negara*, Artikel dalam buku *Metodologi Fiqh Sosial dari Qouli Menuju Manhaji*, (Pati Jawa Tengah: STAIMAFA Press dan Fiqh Sosial Institut, 2015), 129.

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

Contoh *tanqīh al-manāṭ* adalah ada orang badui yang datang kepada Nabi menceritakan tentang perilakunya bersetubuh di siang bulan Ramadan. Kemudian, Nabi memerintahkan untuk membayar *kaffārah*. *Kaffarāh* ini, apakah disebabkan karena pelakunya orang Badui, karena kejadiannya di Madinah atau persetubuhan di bulan Ramaḍān pada tahun kejadiannya.

Ulama membuang sifat-sifat tersebut dan menemukan bahwa *'illat* wajib membayar *kaffārah* adalah bersetubuh dengan sengaja di siang bulan Ramaḍān. Ini menurut pendapat Shafi'iyyah dan pengikutnya. Sedangkan menurut Hanafiyyah dan pengikutnya, *'illat*nya tidak hanya bersetubuh, tapi merusak kemuliaan bulan suci Ramadan secara sengaja dengan melakukan sesuatu yang merusak puasa dan melakukan persetubuhan atau makan atau minum. Persetubuhan sama hukumnya dengan sesuatu yang merusak puasa, karena sudah ditetapkan dengan nas, seperti makan dan minum. Pandangan para ulama berbeda-beda dalam hal ini, karena sesuai dengan kapasitas dan hasil penelitian mereka.[153]

Adapun Hadis yang dimaksud di atas adalah sebagai berikut:

عن ابي هريرة رضي الله عنه قال: بينما نحن جلوس عند النبي صلي الله عليه و سلم, اذ جاءه رجل فقال: يا رسول الله هلكت, قال: ما لك؟ قال: وقعت علي امرأتي و انا صائم, فقال رسول الله صلي الله عليه و سلم: هل تجد رقبة

[153] Jamal Ma'mur Asmani, *Fiqh Sebagai Etika Sosial, Bukan Hukum Postif Negara*, Artikel dalam buku *Metodologi Fiqh Sosial dari Qouli Menuju Manhaji*, (Pati Jawa Tengah: STAIMAFA Press dan Fiqh Sosial Institut, 2015), 129. Lihat juga Abd al-Karīm Zaidan, *al-Wajīz fī Uṣūl al-Fiqh*, (Beirut: Muasasah al-Risālah, 1998), 216-217.

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

تعتقها؟ قال لا, قال: فهل تستطيع ان تصوم شهرين متتابعين؟ قال: لا, قال: فهل تجد اطعام ستين مسكينا؟ قال: لا, فمكث عند النبي صلي الله عليه و سلم, فبينما نحن علي ذلك, أتي النبي صلي الله عليه و سلم بعرق فيه تمر, فقال اين السائل؟ قال: انا, قال: خذ هذا و تصدق به, فقال الرجل: أعلي أفقر مني يا رسول الله فو الله ما بين لابتيها اهل بيت افقر من اهل بيتي, فضحك رسول الله صلي الله عليه و سلم حتي بدت أنيابه ثم قال: أطعمه أهلك اخرجه الشيخان

Dari Abu Hurairah RA, ia berkata: ketika kita duduk bersama Nabi Muhammad Saw, seorang laki-laki datang dan bertanya: wahai Rasulullah, aku dalam kondisi bahaya, Nabi menjawab: ada apa bagimu? Laki-laki itu berkata: aku berhubungan dengan istriku dalam kondisi puasa. Rasulullah bertanya: apakah kamu punya budak yang bisa dimerdekakan? Laki-laki itu menjawab: tidak. Rasul bertanya: apakah kamu mampu berpuasa dua bulan berturut-turut? Laki-laki itu menjawab: tidak. Rasul bertanya: apakah kamu mampu memberikan makanan kepada 60 orang miskin? Laki-laki itu menjawab: tidak. Laki itu terdiam disamping Rasul dan kita berada di sana. Nabi Muhammad memberikan satu keranjang kurma. Rasul bertanya: di mana orang yang bertanya? Laki-laki itu menjawab: saya. Rasul berkata: ambillah ini dan sedekahkan ini! Laki-laki itu menjawab: tidak ada orang yang paling fakir dariku wahai Rasul, demi Allah tidak ada penduduk yang paling fakir dari pada keluargaku. Rasul tersenyum sampai terlihat giginya. Kemudia berkata: berikanlah makan ini kepada keluargamu. Hadis riwayat Shaikhan.[154]

Selain itu, terdapat Hadis lain yang menguatkan Hadis di atas, yakni:

حدثني يحي, عن مالك, عن ابن شهاب, عن حميد بن عبد الرحمن بن عوف, عن ابي هريرة, ان رجلا أفطر في رمضان, فأمره رسول الله صلي الله عليه و سلم أن يكفر بعتق رقبة, أو صيام شهرين متتابعين, أو اطعام ستين مسكينا, فقال: لا أجد. فأتي يا رسول الله صلي الله عليه و سلم بعرق تمر,

[154] Muhammad ‘Iṣām Hādziq, *Awḍaḥ al-Bayān fī mā Yata’allaq bi Waẓāif Ramaḍān* (Jombang: Maktabah al-Turāth al-Islāmī, 1416 H.), 44.

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

فقال: خذ هذا فتصدق به. فقال يا رسول الله ما أجد أحوج مني فضحك رسول الله صلي الله عليه و سلم حتي بدت أنيابه, ثم قال: كله

Yaḥya bercerita kepadaku, dari Mālik, dari Ibn Shihāb, dari Ḥumaid bin Abd al-Raḥmān bin ‘Auf, dari Abu Hurairah, bahwa seorang laki-laki telah berhubungan dengan istrinya di bulan Ramaḍān, kemudian Rasul memerintahkannya untuk membayar kafarat memerdekakan budak, atau puasa dua bulan berturut-turut atau memberi makan 60 orang miskin. Laki-laki itu berkata: aku tidak mampu. Kemudian Rasul memberikan satu keranjang kurma, Rasul berkata: ambillah ini dan sedehkanlah ini. Laki-laki itu berkata: wahai Rasul, aku tidak menemukan orang yang paling butuh kecuali aku. Rasul tersenyum sampai giginya terlihat, kemudian Rasul berkata: makanlah ini.[155]

Selain Hadis tersebut di atas, terdapat Hadis lain yang menjelaskan tentang kasus yang sama, yakni:

و حدثني عن مالك, عن عطاء بن عبد الله الخراساني, عن سعيد بن مسيب, أنه قال: جاء أعربي الي رسول الله صلي الله عليه و سلم يضرب نحره و ينتف شعره, و يقول: هلك الأبعد. فقال له رسول الله صلي الله عليه و سلم: هل تستطيع ان تعتق رقبة؟ فقال: لا. فقال: هل تستطيع تهدي بدنة؟ قال: لا. قال: فاجلس. فأتي رسول الله صلي الله عليه و سلم بعرق تمر. فقال خذ هذا فتصدق به. فقال: ما أجد أحوج مني. فقال: كله, و صم يوما مكان ما أصبت

Bercerita kepadaku dari Mālik, dari ‘Aṭā’ bin Abd Allāh al-Khurasānī, dari Sa’īd bin al-Musayab, bahwa ia berkata: seorang Arab datang kepada Rasul dalam kondisi memukul leher dan mencabuti rambutnya, ia berkata: orang yang jauh telah rusak. Rasul berkata kepadanya: apa yang menyebabkan kerusakan? Laki-laki itu berkata: aku berhubungan dengan istriku saat puasa di bulan Ramaḍān. Rasul bertanya kepadanya: apakah kamu mampu memerdekakan budak? Laki-laki itu berkata: tidak. Rasul bertanya: apakah kamu mampu memberikan hadiah satu unta badanah? Laki-laki itu berkata: tidak. Rasul berkata: duduklah!, kemudian Rasul memberikan satu kerangjang kurma, Rasul berkata: ambillah ini dan sedehkanlah ini. Laki-laki itu berkata: aku tidak

[155] Jalāl al-Dīn bin Abd al-Raḥmān bin Abi Bakar, *Tanwīr al-Hawālik Sharh ‘Ala Muwaṭa’ Mālik* (Beirut-Lebanon: Dār al-Kutub al-Ilmiah, 2006), 283-284.

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

menemukan orang yang paling butuh kecuali aku. Rasul berkata: makanlah ini dan puasalah sehari sebagai ganti perbuatanmu (hubungan dengan istri).[156]

Penjelasan satu keranjang kurma, menurut Hadis tersebut disejajarkan 15 ṣā' sampai 20 ṣā'.

قال مالك: قال عطاء: فسألت سعيد بن المسيب كم في ذلك العرق من التمر؟ فقال: ما بين خمسة عشر صاعا الي عشرين.

Mālik berkata: 'Aṭā' berkata: aku bertanya kepada Sa'īd bin al-Musayab, berapa satu keranjang kurma itu? Sa'īd berkata: sekitar 15 ṣā' sampai 20 ṣā'. [157]

Mālik menyatakan kafarat tidak diberlakukan kepada orang yang berhubungan suami isteri di siang bulan Ramaḍān, ia hanya wajib mengqada' pada hari yang lain.

قال مالك: سمعت أهل العلم يقولون: ليس علي من أفطر يوما في قضاء رمضان بأصابة أهله نهارا, أو غير ذلك, الكفارة التي تذكر عن رسول الله صلي الله عليه و سلم فيمن أصاب أهله نهارا في رمضان, وانما عليه قضاء ذلك اليوم. قال مالك: و هذا أحب ما سمعت فيه الي

Mālik berkata: aku mendengar ahli ilmu berkata: tidak ada kafarat bagi orang yang tidak puasa di bulan Ramaḍān sebab berhubungan dengan istrinya pada siang hari atau yang lainnya sebagaimana dituturkan oleh Rasul bagi orang yang berhubungan dengan istrinya di siang bulan Ramaḍān, hanya saja wajib baginya menqaḍa' hari itu. Mālik berkata: ungkapan ini paling aku suka yang aku telah mendengarnya.[158]

[156] Ibid, 284.
[157] Ibid.,
[158] Ibid, 285.

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

Selain *tanqīh al-manāṭ*, dalam terminologi *uṣūl al-fiqh* ada yang namanya *takhrīj al-manāṭ* dan *tahqīq al-manāṭ*.[159] *Takhrīj al-manāṭ* adalah mengeluarkan *'illat* yang tidak dijelaskan oleh nas dan ijma' dengan metode yang sudah dijelaskan di atas, seperti *sibr* dan *taqsīm*, seperti *'illat* haramnya *khamr* adalah memabukkan dan *'illat* menjadi wali dalam pernikahan adalah usia kecil (*shighār*). Sedangkan *tahqīq al-manaṭ* merupakan terminologi untuk mengkaji dan meneliti serta membuktikan adanya *'illat* yang sudah ditetapkan oleh nas, ijmak atau *sibr* dan *taqsīm* dalam satu kasus yang tidak dijelaskan dalam nas. Seperti meneliti *'illat* memabukkan pada suatu anggur tersebut nyata (memabukkan), maka hukum ditetapkan, yaitu haram meminumnya.[160]

Hal itu bermakna, bahwa *tahqīq al-manāṭ* adalah proses kajian dan penelitian mendalam untuk menemukan adanya *'illat* yang sudah ditetapkan ke dalam *far'* (cabang). Keterangan tersebut mendorong kepada para pengkaji Hukum Islam untuk memahami secara mendalam penjelasan nas dan melengkapinya dengan kajian dan penelitian empiris, karena *tanqīh al-manāṭ*, *takhrīj al-manāṭ*, dan *tahqīq al-manāṭ* membutuhkan kemampuan teks yang memadai dan kemampuan penelitian empiris yang professional, sehingga hukum yang ditetapkan sesuai dengan teori dan fakta riil yang ada.

---

[159] Aminuddin Mustaffa dkk, "The Concept of Tahqiq al-Manat and its Suitability as a Method of Reasoning in The Judicial Process", *World Applied Sciences Journal*, Vol.9 No.35, (2017), 1.
[160] 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

# BAB V

# PENUTUP

## A. Kesimpulan

Dari penjelasan pada bab-bab sebelumnya, ada dua kesimpulan yang penulis anggap penting dalam penulisan disertasi ini.

1. Penetapan UU No. 28 Tahun 1999 berawal dari masalah sosial dan politik. Undang-Undang ini diawali dengan keberadaan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Pada awalnya keberadaan AAUPB di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Seiring dengan berjalannya waktu dan perubahan politik Indonesia, asas-asas ini dimuat dalam UU No. 28 Tahun 1999. Ini menandai pergeseran model kepemerintahan otoriter ke partisipatif yang sesuai dengan *good governance*.
2. Konsep *good governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme ditinjau dari *Maqāṣid al-Sharī'ah* Jāsir Auda dapat ditemukan penjelasan, sebagai berikut: (1) *purposefulness* sesuai dengan akuntabilitas, pelayanan yang baik (profesionalisme), (2) *wholeness* bermakna mengkaitkan satu nas dengan naṣ-naṣ lain yang selaras, (3) *interrelated hierarchy* bermakna *Maqāṣid* lama yang bersifat individu diperluas ke ranah publik seperti kesejahteraan masyarakat, pengelolahan harta negara, peningkatan mutu pendidikan,



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

kesehatan, (4) *cognitive nature*, bermakna, *good governance* sesuai dengan fikih *siyāsah*, (5) *openness*, bermakna *good governance* dihubungkan dengan filsafat hukum Islam, (6) *multidimensionality*, bermakna ketika ada aksioma-aksioma yang bertentangan tentang *good governance*, maka hal ini dicari titik temunya, didialogkan sehingga menemukan solusi yang tepat dan muncul kemaslahatan yang hakiki.

**B. Implikasi Teoretik**

Berdasarkan pemaparan dan analisis data pada bab sebelumnya, diperoleh temuan yang sesuai dengan signifikasi masalah yang diajukan. Ijtihad berdasarkan *Maqāṣid al-Sharī'ah* diperlukan di era yang terus berkembang ini untuk memecahkan masalah yang tidak diterangkan secara spesifik dan detail dalam alquran dan al-Ḥadis. Dengan dasar inilah diperlukan *Manhaj Maqaṣidī* yang merupakan metode penggalian hukum yang berdasarkan *Maqāṣid al-Sharī'ah* dalam menelaah lebih jauh penyimpangan kekuasaan yang terjadi di lapangan, sehingga *good governance* belum terwujud secara maksimal. Jika melihat Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 dan peraturan yang ada setelahnya, maka sejatinya sudah terdapat muatan Islam dalam Undang-Undang atau terdapat muatan Hukum Islam secara khusus. Bahkan lebih khusus lagi terdapat muatan *Maqāṣid al-Sharī'ah*, sehingga Bangsa Indonesia telah menerapkan nilai-nilai *Islāmī* secara implisit yang dapat diterima akal sehat, terdapat kemaṣlaḥatan yang pasti, dan berdimensi universal. Dengan

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

demikian, tulisan ini mempertegas nilai-nilai *Islāmī* yang tertuang dalam Undang-Undang.

Fokus utama *Maqāṣid al-Sharī'ah* adalah eksistensi kemaslahatan dalam menentukan suatu status hukum, yakni berpihak pada kemudahan (*fiqh al-taysīr*), dan berfokus pada teks dalil serta konteks peristiwa, sehingga aspek akibat sebagai upaya mengetahui aspek maslahat dan mafsadat yang ditimbulkan dapat diketahui. Adapun *Manhaj Maqaṣidī* merupakan temuan tipologi dalam tulisan ini, mengingat bidang hukum Islam begitu luas, sebaimana diungkapan oleh Jasser Auda Hukum Islam terbagi menjadi tiga. *Pertama*, *sharī'ah* merupakan wahyu yang diterima oleh Nabi Muḥammad saw. dan dipraktikkan dalam risalah dan misi kehidupan beliau. Dengan kata lain, *Sharī'ah* adalah Alquran dan al-Sunnah. *Kedua*, *Fiqh* adalah koleksi, dalam jumlah besar, pendapat hukum yang diberikan oleh ahli Hukum Islam dari berbagai mazhab, berkenaan dengan aplikasi *Sharī'ah* (dalam arti di atas) pada berbagai situasi kehidupan nyata sepanjang empat belas abad terakhir. *Ketiga*, fatwa adalah aplikasi *sharī'ah* atau *fiqh* (di atas) dalam kehidupan nyata umat Islam saat ini.

Hukum Islam yang dipakai oleh peneliti adalah *Manhaj Maqaṣidī* yang masih dalam tahapan menuju produk *fiqh*. Peneliti juga mengemukakan temuan sudut pandang (*paradigmatic*). Sebagaimana dinyatakan oleh Jāsir Auda dalam kitab *Maqāṣid al-Sharī'ah 'ind Imām al-Qaraḍāwī*, *Maqāṣid*/kebermaksudan mencakup dua pengertian. Yaitu,

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

tujuan (*al-hadaf* atau *al-gāyah*) dan niat. Pengertian tujuan lebih bersifat umum karena mencakup berbagai aspek. Sementara, niat lebihi bersifat individu karena terkait dengan setiap individu *mukallaf*. Jika melakukan penyimpangan kekuasaan dilarang, maka berniat untuk menyimpang juga dilarang. Perlu diketahui, Adanya Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 ini menandai datangnya era baru kepemerintahan, dari era otoriter ke era partisipatif. Hal ini berawal dari masalah-masalah seperti kesejahteraan sosial, korupsi, kolusi dan nepotisme, dekadensi moral, terorisme, dan lain-lain.

## C. Keterbatasan Studi

Peneliti hanya sebatas melihat fenomena yang ada di lapangan terkait penyimpangan kekuasaan. Ini merupakan keterbatasan peneliti. Peneliti melakukan pencarian informasi, baik melalui website, telepon dan datang langsung ke SETJEN DPR RI untuk mendapatkan Naskah Akademik Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN dan Risalah Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 ke Keterbukaan Informasi Publik, Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI/Humas SETJEN DPR RI. Selain itu juga melakukan penelusuran kitab/buku terkait pembahasan *Good Governance* dan *Maqāṣid al-Sharī'ah* untuk ditelaah secara menyeluruh dengan menggunakan metode kualitatif.

Peneliti hanya dapat melihat penyalahgunaan kekuasaan 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

berita di media sosial semisal Koran, televisi, dan media elektronik lainnya, sebab peneliti bukan praktisi maupun pejabat pemeriksa keuangan negara semisal KPK dan lain sebagainya.

## D. Rekomendasi

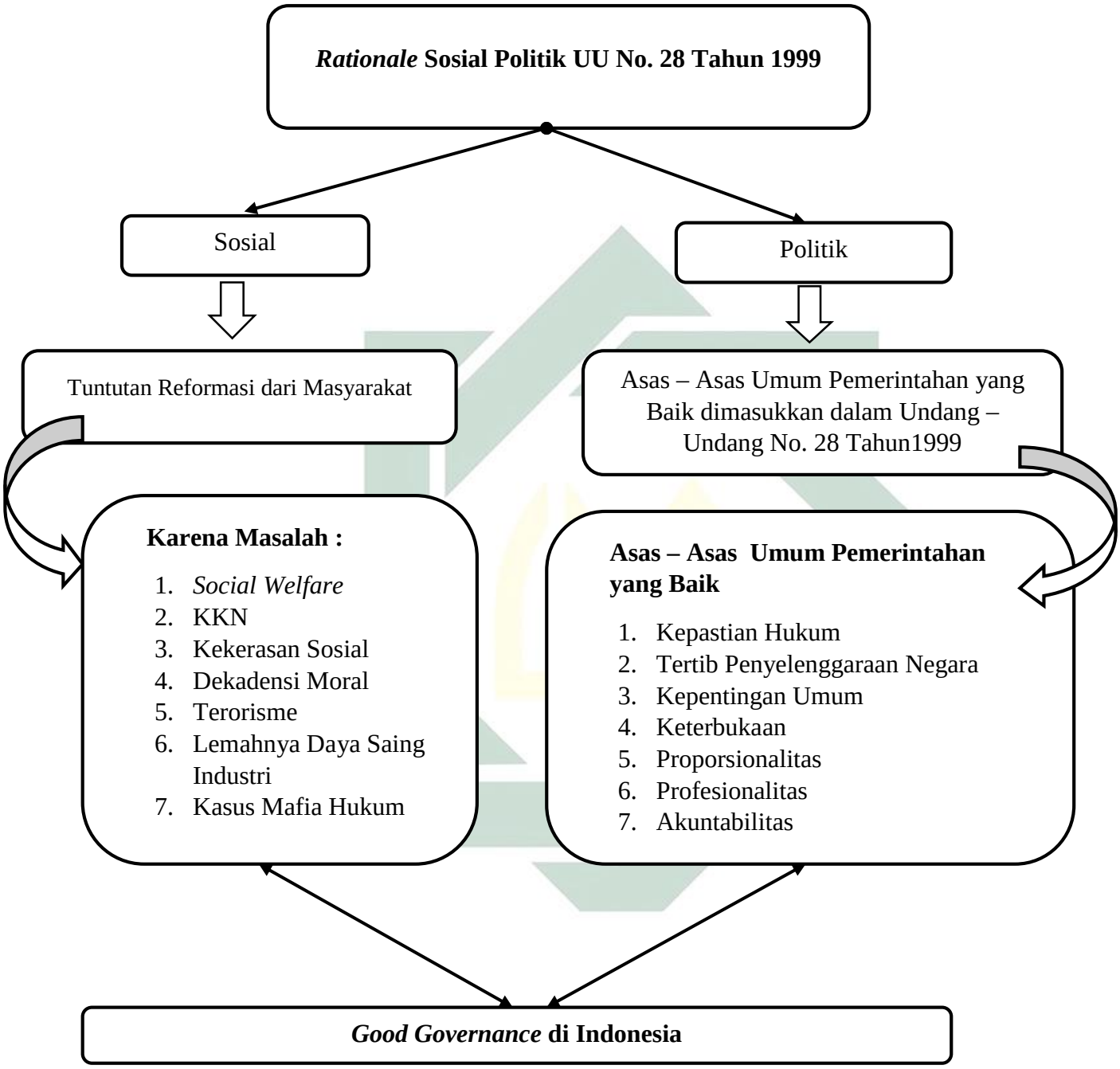
Melalui pembahasan yang penulis sampaikan, sebagai bagian akhir dari penulisan disertasi ini, perlu adanya rekomendasi dari penulis sebagai bahan renungan, pertimbangan, dan acuan bagi pembaca. Dalam hal ini penulis akan menyampaikan tiga rekomendasi.

1. Kajian *good governance* dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN dengan pendekatan *Manhaj Maqaṣidī* direkomendasikan untuk dapat dijadikan rujukan di lembaga pengadilan, semisal Tipikor, KPK, Kejaksaan Agung, serta Pemerintahan Daerah hingga Pusat.
2. Kajian *Maqāṣid al-Sharī'ah* dibutuhkan dalam menghadapi era yang berkembang. Masyarakat dianjurkan agar memahami betul *Maqāṣid al-Sharī'ah* untuk memecahkan masalah yang secara jelas tidak ada penjelasan secara spesifik dalam Alquran dan al-Sunnah. Dengan demikian perlu adanya metode penggalian hukum Islam yang dilakukan oleh orang-orang yang benar-benar memahami secara mendalam tentang displin ilmu *Maqāṣid al-Sharī'ah* sehingga tidak terjadi stagnasi dan terwujudlah hukum yang dinamis seiring dengan perkembangan zaman.

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. Peneliti menganjurkan bagi peneliti selanjutnya, agar melakukan kajian lanjutan tentang *good governance.* Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan yang lain atau kajiannya dikhususkan pada bidang-bidang tertentu. Selain itu, dapat juga dengan menggunakan *locus* yang lebih spesifik. Pada sisi yang lain, yang paling urgen adalah *ikhtiyār* untuk menerapkan *good governance* dari semua pemangku kepentingan sangat diperlukan dalam praksis berbangsa dan bernegara.

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




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

Risalah UU No. 28 Tahun 1999

UU No. 28 Tahun 1999:

1. Ketentuan umum
2. Penyelenggara Negara
3. Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara yang Baik
4. Hak dan Kewajiban Penyelenggara Negara
5. Hubungan Antar Penyelenggara Negara
6. Peran Serta Masyarakat
7. Komisi Pemeriksa
8. sanksi
9. ketentuan Peralihan
10. Ketentuan Penutup

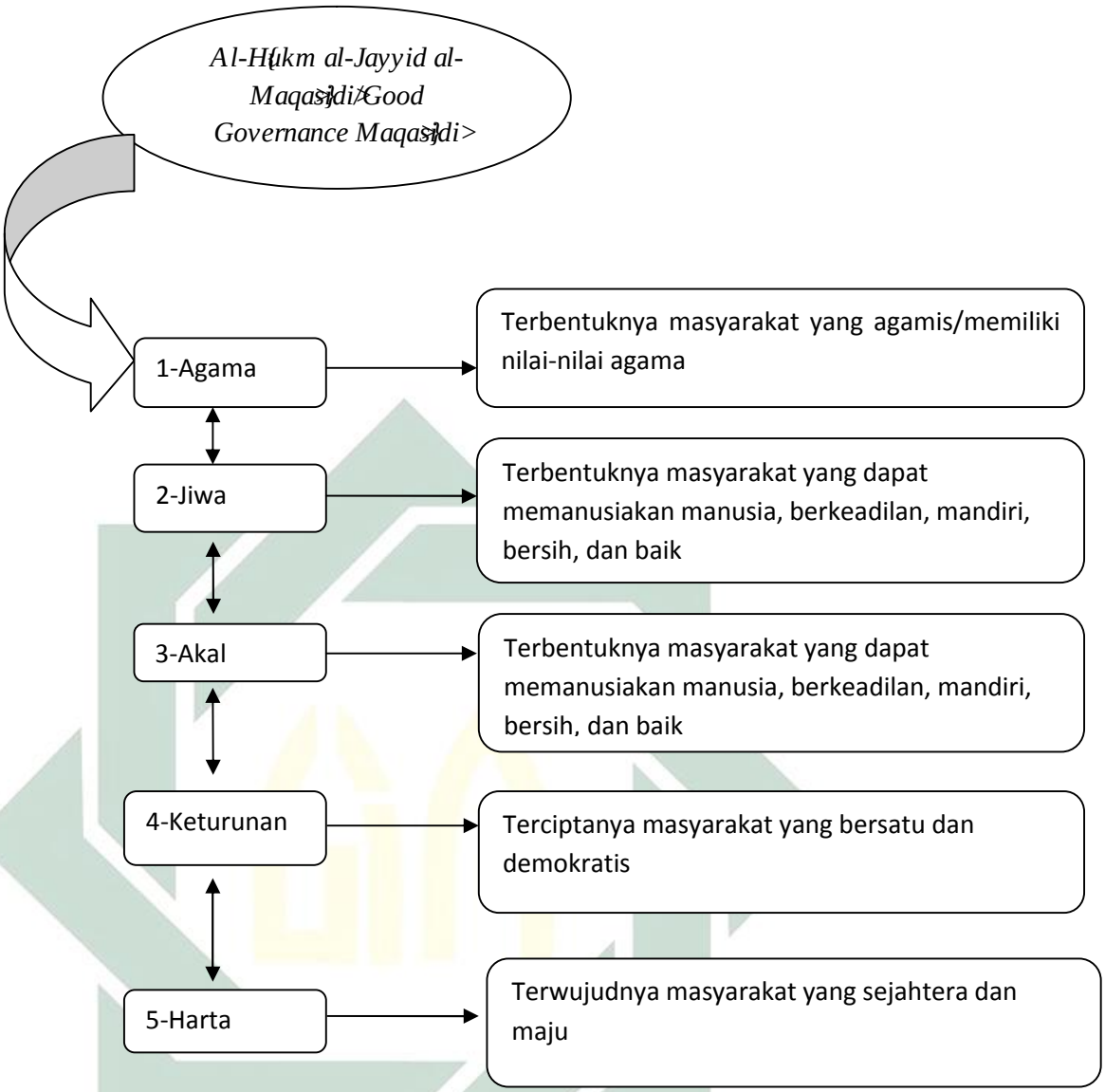
Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara yang Baik

*Manhaj Maqasidi*:

1. *Cognitive Nature* (Kognisi)
2. *Wholeness* (Holistik)
3. *Openness* (Keterbukaan)
4. *Interrelated Hierarchy* (Hirarki Saling berkaitan)
5. *Multidimensionalilty* (Multidimensionalitas)
6. *Purposefulness* (Kebermaksudan)

*Good Governance* di 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




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

Korelasi Asas-Asas *Good Governance* dengan Fitur-Fitur Jasir Auda

**Tabel II**

| No. | Asas-Asas *Good Governance* | Fitur-Fitur Jasir Auda |
|---|---|---|
| 1. | *Principle of Legal Security* (Asas Kepastian Hukum) | *Cognitive Nature* (Kognisi) |
| 2. | *Principle of Proportionality* (Asas keseimbangan) | *Cognitive Nature* (Kognisi) |
| 3. | *Principle of equating* (Asas kesamaan dalam mengambil keputusan) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 4. | *Principle of Carefulness* (Asas Bertindak Cermat) | *Interrelated Hierarchy* (Hirarki Saling berkaitan) |
| 5. | *Principle of Motivation* (Asas Motivasi untuk setiap keputusan) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 6. | *Principle of of non misuse of competence* (Asas jangan mencampur adukkan kewenangan) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 7. | *Principle of Fairplay* (Asas permainan yang layak) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 8. | *Principle of Reasonableness or Prohibition of Arbitzanes* (Asas Keadilan atau kewajaran) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 9. | *Principle of Meeting Raised Expectation* (Asas menanggapi penghargaan yang wajar) | *Multidimensionalilty* (Multidimensionalitas) |
| 10. | *Principle of Undoing the Consequences of an Annudled Decesion* (Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) |
| 11. | *Principle of Protecting the personal way of life* (Asas perlindungan cara hidup pribadi) | *Cognitive Nature* (Kognisi) |
| 12. | *Principle of Sapientie* (Asas Kebijaksanaan) | *Purposefulness* (Kebermaksudan) *Interrelated Hierarchy* (Hirarki Saling berkaitan) |
| 13. | *Principle of Public Service* (Asas Penyelenggaraan Keputusan Umum) | *Interrelated Hierarchy* (Hirarki Saling berkaitan) |

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

**Buku/Kitab**


Abdullah, M. Amin, *Pembacaan Ulang atas Pendekatan Maqāṣid Syariah*, Kata Pengantar dalam Buku Terjemahan Jasser Auda, *Membumikan Hukum Islam Melalui Maqāṣid Syariah*, (Bandung: Mizan, 2015)

Abd Allāh bin Aḥmad bin Maḥmūd al-Nasafī, Imām, *Tafsīr al-Nasafī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1995)

Abd al-Rahmān bin Abi Bakar, Jalāl al-Dīn bin, *Tanwīr al-Ḥawālik Sharh 'Ala Muwaṭa' Mālik* (Beirut-Lebanon: Dār al-Kutub al-Ilmiah, 2006)

Abd Allāh 'Ubaid al-'Aṣīmī, Ḥusnu, *al-Manhaj al-Maqāṣidī* (Riyāḍ: Jāmi'ah al-Imām Muḥammad bin Su'ūd al-Islāmī, 2010)

Abd al-Salām, Izz al-Dīn bin, *Qawāid al-Aḥkām fī Maṣālih al-Anām* (Kairo: Maktab Husainiyyah, 1934)

Abd al-Muḥsīn, Abū, *Mulakhaṣ al-Qawāid al-Fiqhiyah wa Maqāṣid al-Sharī'ah* (Paper—al-Qawāid al-Fiqhiyah wa Maqāṣid al-Sharī'ah, 1437 H)

Abu Zahro, Muhammad, *Uṣūl al-Fiqh*, (Beirut: Dār al-Fikr al-'Arabi, tt)

Abd al-Raḥmān al-Suyūṭi, Jalāl al-Dīn, *al-Ashbāh wa al-naẓāir* (Beirut-Lebanon: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2001)

Abdi al-Wahhab Ibni al-Subkī, Tāj al-Dīn, *Jam' al-Jawāmi'*, di cetak bersama dalam *Hāshiah al-'allāmah al-Bannānī* (Surabaya: al-Hidayah,tt.)

Abi Muḥammad al-Ḥusain bin Mas'ūd al-Farrā', Imām, al-Baghāwī al-Shāfi'i, *Tafsīr al-Baghāwī* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1993)

Abi Bakar al-Ahdālī al-Yamanī al-Syafi'ī, Sayyid, *al-Farāiḍ al-Bahiyah fī al-Qawāid al- Fiqhiyyah* (Kediri: Madrasah Hidāyatul Mubtadi-īn,2004)

Abi al-Fida' al-Hāfidh ibn Kathīr al-Dimashqi, Imām, *Tafsīr al-Qur'an al-'Aẓīm* (Beirut: Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1994)

Aḥmad, Moch. Djamaluddin, *al-'Ināyah fī Sharh al-Farāid al-Bahiyah* (Jombang: Pustaka al-Muhibbin, 2010)

_____, *Miftāh al-Wuṣūl* (Jombang: Pustaka al-Muhibbin, 1412 H.)


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

Aḥmad Abd al-Qādir al-Wazānī, Aḥmad, *al-Manhaj al-Maqāṣidī wa athāruhu fī al-Ijtihād al-Fiqh al-Mu'āṣir* (al-Māniyah: al-Jāmi'ah al-'Arabiyah al-Māniyah li al-'Ulūm wa al-Teknologi, 2013)

Aḥmad Bībinī al-Shinqīdī, al-Shaikh, *al-Ta'ṣīl al-Maqāṣidī li Uṣūl al-Fiqh 'inda al-Shāṭibī* (Paper—Shubkah Ḍiyā' li al-Mu'tamarāt wa al-Dirāsāt, tt)

Aḥmad al-Naḥrāwī, *al-Dur al-Farīd*, Shaikh,'dicetak bersama *Fath al-Majīd* (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Aḥmad al-Dasuqī, Shaikh, *Hāshiah al-Dasuqī 'ala Um al-Barāhain* (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Achmad, Noor "*Istiṣlāh* Sebagai Metode Formulasi Hukum dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia" (Disertasi—UIN Kalijaga Yogjakarta, 2006)

Akhmouch, Aziza, *Report Condition for Success 1 "Good Governance"* (Marseille-France: OECD, 2012)

'Alwānī, Zainab, (al), *Murāja'āt fi Taṭawur al-Manhaj al-Maqāṣidī 'ind al-Mu'āṣirīn* (Beirut: al-Ma'had al-'Alāmī li al-Fikr al-Islāmī, tt)

Ali, Muhammad, *Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective* (Paper—University of Karachi)

Ali Quds, Abd al-Humaid bin Muhammad, *Laṭāif al-Ishārāt* (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)

_____, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011)

AS Hikam, Muhammad, *Demokrasi Dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1999 )

Asshiddiqie, Jimly *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis* (Malang: Setara Press, 2015)

_____, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011)

Ashofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998)

Arya Brata, Roby, *Good Governance dan Permasalahan Strategis pemerintah*, (Bogor: Penerbit In Media, 2014)

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

Anello, Eloy, *A Framework for Good Governance in The Public Pharmaceutical Sector* (Working Draf—World Health Organization, 2008)

Anggriani, Jum, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012)

'Aṭiyyah, Jamāl al-dīn *Naḥwa Taf'īl Maqāṣid al-Sharī'ah*, (Damaskus: Dār al-Fikr, 2003)

_____, *Towards Realization of the Higher Intents of Islamic Law, Maqāṣid al-Sharī'ah: A Functional Approach* (Washington: IIIT, 2007)

_____ dan Wahbah Zuhailī, *Tajdīd al-Fiqh al-Islamī* (Beirut: Dār al-Fikr al-Mu'asir, 2000)

Auda, Jasir, *Maqāṣid Sharī'ah as Philosophy of Islamic Law A Systems Approach*, (London-Washington: The International Institute of Islamic Thought, 2007)

_____, *al-Ijtihād al-Maqāṣidī* (Beirut: al-Shubkah al-'Arabiyah li al al-Abḥāth wa al-Nashr, 2001)

_____, *Maqāṣid al-Sharī'ah wa al-Ijtihād: Buḥūth Manhajiyyah wa Namādhaj Taṭbīqiyyah* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2007)

_____, *Fahm al-Maqāṣid badīlan 'an Tawahum al-Naskh, Bahth fī Fiqh al-Maqāṣid* (Beirut: al-Shabkah al-'Arabiyyah li al-Abḥāth wa al-Nashr, 2011)

_____, *How do we Realize Maqāṣid al-Sharī'ah in the Sharī'ah?* (Europe: Toward Europe Centre and Dialogue, tt)

_____, *Maqāṣid al-Sharī'ah ka Falsafah li al-Tasrī' al-Islāmi: Ru'yah Manẓūmiyyah* (Beirut-Lebanon: al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 2017)

_____, *Fiqh al-Maqāṣid Ināṭat al-Ahkām al-Shar'iyyah bi Maqāṣdihā* (London: al-Ma'had al-'Alamī li al-Fikr al-Islāmī, 2006)

_____, *Maqasid al-Shari'ah Dalil li al-Mubtadiin* (London: al-Ma'had al-'Alami li al-Fikr al-Islami, 2011)

_____, *Maqāṣid al-Sharī'ah 'ind Imām al-Qaradhāwī* (Qatar: Funduq al-Ridazkalartun, 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

_____, *al-Daulah al-Madāniyyah Naḥwa Tajāwuzi al-Istibdād wa Taḥqīq Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut-Kairo: al-Dār al-Baiḍā', tt)

_____, *Maqāṣid al-Sharī'ah A Beginner's Guide,* (London: The International Institute of Islamic Thought, 2008)

_____, *As'ilah ḥaul al-Mar'ah wa al-Masjīd fi Ḍau' al-Sharī'ah wa Maqāṣidihā* (Beirut: Markaz Dirāsat Maqāṣid al-Sharī'ah, 2016)

_____, *Tawẓīf Maqāṣid al-Sharī'ah fī Tarshīd Siyāsāt al-Iqtiṣād al-Ma'rufī* (Paper—Islāmiyah al-Ma'rifah Majalat al-Fikr al-Islāmi al-Mu'āṣir, 2012)

Azīz al-Baṭīwī, Abd, (al), *Asāsiyāt Manhaj al-Fikr al-Maqāṣidī 'inda al-Nursī* (Paper—al-Nūr li al-Dirāsat al-Ḥaḍāriyah wa al-Fikriyah, 2013)

Azra, Azyumardi, *Dari Harvard Sampai Makkah* (Jakarta: Republika, 2005)

_____, *Urgensi Etika Politik,* Kata Pengantar dalam buku A. Bakir Ihsan, *Etika dan Logika Berpolitik* (Bandung: Rosdakarya, 2009)

Aziz, Munawir, *Fiqh Siyasah Dalam Konfigurasi Fiqh Sosial: Belajar Etika Politik Dari Kiai Sahal Mahfudh*, dalam buku *Metodologi Fiqh Sosial dari Qouli Menuju Manhaji*, (Pati Jawa Tengah: STAIMAFA Press dan Fiqh Sosial Institut, 2015)

Bagian Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI/Humas SETJEN DPR RI, "Info Naskah Akademik UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih (*Good Governance*)", dalam Keterbukaan Informasi Publik (20 Agustus 2018) terlampir No. Pendaftar 743/KIP/VIII/2018.

Bahar, Ahmad, *Biografi Cendekiawan Politik Amin Rais:Gagasan dan Pemikiran Menggapai Masa Depan Indonesia Baru* (Yogyakarta: Pena Cendekia, 1998)

Balḥanīsh, Maḥfūẓ, *Murā'āh al-Maqāṣid fī al-Ijtihād al-Mu'āṣir Ijtihādāt al-Majlis al-Erophī li al-Iftā' al-Buhūth Numūżajan* (al-Jazāir: Jāmi'ah al-Ḥāj li Khaḍr, 2015)

Bajurī, Ibrāhim (al), *Hāshiyah al-Shaikh Ibrāhim al-Bajurī*, (Beirut: Dār al-Fikr, 2005)

Barry, Jhon, *Green Political Theory* (London: Queen's University Belfast, 2017)

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

Bayyah, ‘Abd Allāh bin, *‘Alāqah Maqāṣid al-Sharī’ah bi Uṣūl al-Fiqh Silsilah Muḥāḍarat* (London: Markaz Dirāsat *Maqāṣid al-Sharī’ah* al-Islāmiyyah, 2006)

Būqalqūlah, Āshūr, *al-Imām Yūsuf al-Qarḍāwī: Faqīh al-Mufakirīn wa Mufakir al-Fuqahā Naẓarāt fī Fiqh al-Maqāṣid* (al-Jazāir: Jāmi’ah Adrār, tt)

Beck Jorgensen, Torben and Ditte-Lene Sorensen, *Codes of Good Governance: National or Global Public Value?* (Paper—Departement of Political Science University of Copenhagen, tt)

Bell, Duncan, *What is Liberalism* (Paper—University of Cambridge, tt)

Bermanda, Basri, *Pemandangan Umum Fraksi Karya Pembangunan Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2010)

Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011)

Benz, Arthur dan Yannis Papadopoulos, *Governance and Democracy* (New York: Routledge, 2006)

Brinkerhoff, Derick W., Catherine fort, and Sara Stratton, *Good Governance and Health: Asseing Progress in Rwanda* (Paper—USAID, American, 2009)

Consultation Draft, *Good Governance in The public Sector* (London:International Federation of Accontants, tt)

Chan, Sylvia, *Liberalism, Democracy and Development* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

Dabashi, Hamid, *Iran, The Green Movement and The USA The fox and Paradox* (London & New York: Zed Books, 2010)

_____, *The Green Movement in Iran* (London & New York: Transaction Publishers, 2011)

Dam, Thomas, “Good Governance in the Multilateral Development System” (Paper—University of Oslo, Norwegia, 2001)

Daul Ali, Mohammad, *Hukum Islam* (Jakarta: Rjawali Press, 2004), 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

Duderija, Adis, "Contemporary Muslim Reformist Thought and Maqasid Cum Maslaha Approcahes to Islamic Law: An Introduction" (Work Paper—Griffith University, 2014)

_____, *Maqasid al-Shari'a and Contemporary Reformist Muslim Thought An Examination* (New York: Palgrave Macmillan, 2014)

Division for Democratic Governance, *Good Governance* (Swedia: Swedish International Development Cooperation Agency, 2002)

Dobson, Andrew, *Green Political Thought*, (London and New York: Routledge Taylor and Prancis Group, 2007)

Effendi, Sofian "Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama" (Paper—Universitas Gadjah Mada)

Faraj bin 'Abdāt, Riyāḍ, *Athar Taq'īd fi Najā'at al-Fatawā* (Haḍramaut: Jāmi'ah Haḍramaut li al-Ulūm wa al-Teknologi, 2017)

Fāsī, Allāl (al) *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa Makārimuhā* (Beirut: Dār al-Gharb al-Islāmī, 1993)

Fuady, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rehctstaat)* (Bandung: Refika Aditama, 2009)

Geraldine, Cheng dan Siong Neo Boon, *Dynamic Governance, Embedding Culture, Capabilites and Change in Singapore* (Singapore: World Scientific Publishing, 2007)

Good Governance Institute, *Good Governance Handbook* (London: Healtcare Quality Improvement Partnership Ltd, 2015)

Good Governance Program, *Good Governance: Improving Quality of Life* (Turki: Turkiye Ekonomik ve Sosyal Etudler Vakfi, 2008)

Gurah Wairocana, I Gusti, "*Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) dan Implementasinya di dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Bali" (Disertasi--Universitas Airlangga Surabaya, 2005)

Ghazālī, Abū Hāmid, (al), *al-Mustaṣfa min' Ilmi al-Uṣūl* (Beirut: Dār al-Kutub al-Ilmiah,2010)

_____, *Ihyā' Ulūm al-Dīn*, (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Graham, Jhon, "Principles for Good Governanace in the 21st Century" (Paper—Institute on Governance, Canada, 2003)

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

Grindle, Merilee, *Good Governance: The Inflation of An Idea* (Paper—Harvard University, 2008)

Hadimulyo, *Pemandangan Umum Fraksi Persatuan Pembangunan Terhadap RUU Tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

Hāshim Kamali, Mohammad *Maqāṣid al-Sharī'ah Made Simple* (Malaysia: International Institut of Adavanced Islamic Studies Malaysia, 2008)

Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987)

Hallaq, Wael B. *A History of Islamic Legal Theories*, (Australia: Cambridge University Press, 1997)

_____, *The Quest for Origins or Doctrine? Islamic Legal Studies as Colonialist Discourse*, dicetak bersama dengan *the Origins of Muhammadan Jurisprudence* oleh Joseph Schacht, (Yogjakarta: Insan Madani, 2010)

Haq, Mahbub ul, *Human Development in South Asia 1999: The Crisis of Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1999)

Ḥasan al- Māwardī, Abū, *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1990)

_____, *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah, The Law of Islamic Governance* (London: Ta-Ha Publishers Ltd., 1996)

Hughes, Owen E., *Public Management and Administration An Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2003)

Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013)

Hallerod, Bjorn, Hans Ekbrand, dan David Gordon, *Good Governance: What we Think it is and What we Really Measure* (Sweden: University of Gotheburg, 2014)

Hossein Nasr, Sayyed, *Man and Nature The Spiritual Crisis in Modern Man* (London: Mandala Unwin Paperbacks, 1990)

Hooker, M.B., *Indonesian Syariah: Defining a National School of Islamic Law*, (Singapore: Institute of Asian Studies, 2008)

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

Holzhacker, Ronald L., Rafael Wittek, dan Johan Woltjer (ed), *Decentralization and Governance in Indonesia* (New York: Springer International Publishing Switzerland, 2016)

Hyden, Goran *Governance and the Reconstitution of Political Order*, dalam Richard Joseph, *State, Conflict and Democracy in Africa* (Colorado: Lynne Rienner, 1999)

Hirz Allāh, Abd al-Qādir bin, *Ḍawābiṭ I'tibār al-Maqāṣid* (Riyāḍ: Maktabah al-Rusyd, 2007)

Ibn Khaldūn, Abd al-Raḥmān bin Muḥammad, *Muqaddimah Ibn Khaldūn* (Beirut-Damashq: Dār Ya'qūb, 2004)

Institute for Local Government, *Promoting Good Government at The Local Level* (Paper—ILG)

International Fund for Agricultural Development, *Good Governance: An Overview* (Paper—IFAD)

Imam Mawardi, Ahmad, *Fiqh Minoritas: Fiqh al-Aqalliyat dan Evolusi Maqāṣid al-Sharīah dari Konsep ke Pendekatan* (Yogjakarta: Lkis, 2010)

Iqbal, Zafar, dan Mervyn K. Lewis, *An Islamic Perspective on Governance* (Nortampthon-USA: Edward Elgar Publishing Limited, 2009)

Irfan, Muhammad dkk, *Akuntabilitas dan Good Governance*, (Jakarta: Departemen Agama RI-Sekretariat Jenderal Biro Organisasi dan Tatalaksana, 2006)

'Iṣām Hādziq, Muhammad, *Awḍaḥ al-Bayān fī mā Yata'allaq bi Waẓāif Ramaḍān* (Jombang: Maktabah al-Turāth al-Islāmī, 1416 H.)

Istamadi, *Pemandangan Umum Fraksi ABRI Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

Ihsan, A. Bakir, *Etika dan Logika Berpolitik*, (Bandung: Rosdakarya, 1999)

Johnston, Michael, *Good Governance, Rule of Law, Transparency and Accountability* (Paper—Coulgate University, 2016)

Jorgensen, Marianne dan Loise Philips, *Discourse Analysis as Theory and Method* (London: SAGE Publications Ltd, 2002)

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

Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1998)

Karim Zaidan, Abdul, *al-Wajīz fī Uṣūl al-Fiqh*, (Beirut: Muasasah al-Risalah, 1998)

Kabumba, Ijuka *Good Governance and Sustainable Development in Africa: Meaning, Relationship, Problems, and Strategies* (Afrika: African Association for Public Administration and Management, 2005)

Kilānī, Abd al-Raḥmān,(al), *al-Taṭbīq al-Maqāṣidī li Aḥkām al-Shar'iyah* (Urdun: Jāmi'ah al-Urduniah, tt)

Khalīl Bishrī, Muḥammad, *al-Dur al-Rembangī fī al-Fiqh al-Siyāsī* (Rembang: PPP Jawa Tengah, tt)

Karianga, Hendra, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah* (Jakarta: Kencana, 2013)

Kimura, Hirotsune, *Introduction Limits of Good Governance in Developing Countries* (Paper—GSID, Nagoya, tt)

Kunto Wibisono, Haryo, dkk, *Dimension of Pancasila Ethics in Bureaucracy: Discourse of Governance* dalam Siti Syamsiyatun and Nihayatul Wafiroh, *Philosophy, Ethics and Local Wisdom in the Moral Construction of the Nation* (Geneva: Globethics.net Focus 7, 2013)

Kusumastuti Lukito, Penny, *Membumikan Transparansi dan Akuntablitas Kinerja Sektor Publik: Tantangan Berdemokrasi ke Depan* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2014)

Khālid Mas'ūd, Muḥammad, "Shāṭibī Philosophy of Islamic Law: An Analytical Study of Shāṭibī's Concept of Maṣlaḥa in Relation to his Doctrine of Maqāṣid al-Sharī'ah with Particular Reference to the Problem of the Adabtability of Islamic Legal Theory to Social Change"(Disertasi—McGill University, Montreal, 1973)

Khādimī, Nūr al-Dīn (al) *'Ilm al-Maqāṣid al-Sharī'ah* (Beirut: Ubaykan, 2006)

Lukman, Marcus, *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik: Prasyarat Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat*, dalam Buku *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani*, (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015)

Masruhan, *Metodologi Peneltian Hukum* (Surabaya: UINSA Press, 2014)

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

Mardiasmo, *Otonomi Daerah dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004)

Martiana Wulansari, Eka, "Pengaturan Tentang Etika Penyelenggara Negara Dalam Rancangan Undang-Undang" (Paper Kerja—*RechtsVinding*: Media Pembinaan Hukum Nasional)

Mahfud MD, Moch., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010)

_____, "Penguatan Moderasi Islam dalam Konteks Berbangsa dan Bernegara: Tinjauan Aspek Hukum dan Konstitusi" (Paper—Annual Conference for Muslim Scholars, 2018)

_____, *Penegakan Hukum dan Tata Kelola Pemerintah yang Baik*, dalam Buku *Hukum Indonesia dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014)

_____, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012)

Malhim, 'Ali Bū, *Ara' Ahl al-Madīnah al-Fāḍilah wa Muḍādātuhā li Abī Naṣr al-Farābī* (Beirut: Dār wa Maktabah al-Hilāl, 1995)

Maḥallī, Jalal al-Dīn (al), *al-Warāqat*, (Surabaya: al-hidayah, tt)

Ma'mur Asmani, Jamal, *Fiqh Sebagai Etika Sosial, Bukan Hukum Postif Negara*, Artikel dalam buku *Metodologi Fiqh Sosial dari Qouli Menuju Manhaji*, (Pati Jawa Tengah: STAIMAFA Press dan Fiqh Sosial Institut, 2015)

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005)

Magnis Suseno, Franz, *Kedaulatan Rakyat, Bukan Kedaulatan Tuan*, Kata Pengantar dalam *Demokrasi Dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1999 )

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2008)

Muladi, *Persetujuan Rancangan UU Tentang Penyelenggaran Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

_____, *Jawaban atas Rancangan UU Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Rapat*

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

*Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

_____, *Sambutan atas Rancangan UU Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

Mun'im Saleh, Abdul, *Madhhab Syafi'i: Kajian Konsep Al-Maslahah*, (Yogjakarta: Ittaqa Press, 2001)

Mahfudh, MA. Sahal, *Nuansa Fiqh sosial* (Yogyakarta: Lkis, 2011)

Mises, Ludwing von, *Liberalism in the Classical Tradition* (San Fransisco-California: Cobden Press, 2002)

Mubārak, Muḥammad bin 'Abd al-Qādir, (al), *Ara' Ibn Taimiyah fī al-Daulah wa Madai Tadakhulihā fī al-Majāl al-Iqtiṣādī* (Beirut: Dār al-Fikr, 1967)

Muṣṭafa al-Marāghī, Aḥmad, *Tafsīr al-Marāghī* (Beirut: Maktabah wa Maṭba'ah Muṣṭafa al-Bani,1996)

Muḥammad bin al-Ḥusain al-Fara', Abū Ya'la *al-Ahkām al-Sulṭāniyyah* (Beirut: Maktabah Ahmad bin Sa'id al-Nabhan, 1994)

Muḥammad Jabhujī, 'Umar, *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyah:Ta'rīfuhā, Ahmiyatuhā, Adilatuhā, Tārikhuhā, Aqsāmuhā, Ṭuruq al-kashf 'anhā, Qawāiduhā wa Taṭbīqātuhā* (Emirat: tanpa penerbit, tt)

Muḥammad 'Ubbādi al-Lahjī, Abdullāh bin Sai'd, *Iḍāh al-Qawāid al-Fiqhiyah* (Surabaya: al-Hidayah,tt.)

Muḥammad al-Zarqā', Aḥmad Bin Shaikh, *Sharah Qawāid al-Fiqhiyyah*, (Beirut: Dār al-Qalam, 1996)

Muhajir, Afifuddin, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: Ircisod, 2017)

Mustikasi, Elia, *Kepemimpinan yang Menyiapkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa Sebagai Ujung Tombak Kesuksesan Pembangunan Jawa Timur*, dalam Buku *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani*, (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015)

Meleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002)

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

Nabavi, Negin, (ed), *Iran from Theocracy to The Green Movement* (New York: Palgrave Macmillan, 2012)

Nasir, Muhammad, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)

Naqāz, Ismā'il, *Takhrīj al-Qawāid al-Maqāṣidīyah wa Aliyāt al-Naẓar al-Ijrāiyat Dirāsat fī al-Manhaj* (Algerie: Jāmi'ah Sayidī bilabās, 2016)

Nūr al-Huda, Ṭibī, *Athar al-Uṣūliyin fī al-Fiqh al-Maqāsidī* (al-Jazāir: Jāmi'ah al-Wahrān, 2013)

Niebel, Dirk, *Good Governance in Practice: Approaches and Examples form Development Practice* (Berlin: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2012)

Noer, Deliar, *Pemikiran Politik di Negeri Barat* (Jakarta: Rajawali, 1982)

OECD, *Participatory Development and Good Governance*, (Paris: OECD Publishing,1995)

OECD, *Governance in China* (Paris: OECD Publishing, 2005)

Office of United Nations High Comissioner for Human Rights, *Good Governance for Practices for The Protection of Human Rights* (New York and Geneva: United Nations, 2007)

Pasek Diantha, I Made, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017)

Paper of Governance, *Good Governance—The Concept* (Work Paper—Good Governance in Multiethnic Communities, tt)

Purbani, Widyastuti "Analisis Wacana/Discourse Analysis" (Paper Lokakarya—UBAYA, Surabaya, 2005)

Putra, Fadillah, *Governance Intelligence and Quotient*, (Malang: UB Press, 2012)

Pramusinto, Agus dan Kumorotomo, Wahyudi, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, (Yogjakarta: Penerbit Gaya Media dan MAP-UGM, 2009)

Qurtuby, Sumanto, (al) *KH. Sahal Mahfudh: Era Baru Fiqh Indonesia* (Yogjakarta: Cermin, 1999)

Rais, M. Dhiauddin, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani, 2001)

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

Ramli, Anggraini binti, *al-'Alāqat baina Uṣūl al-Fiqh wa Maqāṣid al-Sharī'ah wa al-Da'wah ila Ta'sīsī 'Ilm al-Maqāṣid* (Paper—International Islamic University Malaysia, 2016)

Rahman Dahlan, Abd., *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2014)

Raysūnī, Aḥmad (al) *Naẓariyyat al-Maqāṣid 'inda Imām al-Shāṭibī* (Beirut: Dar al-'Ilmiyyah li al-Kitab al-Islami, 1999)

_____, *Imām al-Shātibi Theory of Higher Objevtives and Intents of Islamic Law* (London, Washington: IIIT, 2005)

_____, *al-Fikr al-Maqāsidī Qawāiduhu wa Fawāiduhu* (Ribāṭ: Maṭba'ah al-Najāh al-Jadīdah al-Dār al-Bayḍā', 1999)

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2014)

Rosenthal, Franz, *The Muqaddimah Abd al-Raḥmān bin Muḥammad Ibn Khaldūn* (London: Routledge & Kegan, 1978)

Rozak, Abdul, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Kencana, 2004)

Rhodes, RAW *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Pressm 1997)

Sa'ad al-Yūbi, Muhammad *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa 'Alāqatuhā bi al-Adillah al-Shar'iyyah* (Beirut: Dār al-Hijrah lī al-Nashr wa al-Tauzī', 1998)

Sahid HM, *Legilasi Hukum Islam di Indonesia: Studi Formalisasi Syariat Islam* (Surabaya: Pustaka Idea, 2016)

Samsul, Inosentius, Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (Jakarta: Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, 2017)

Sa'īd Ramadān al-Būṭī, Muḥammad, *Ḍawābiṭ al-Maṣlaḥah fī al-Sharī'ah al-Islāmiyyah*, (Beirut: Muasasah al-Risalah, 1982)

Sa'īd al-'Ashmāwī, Muḥammad, *al-Sharī'ah al-Islāmiyyah wa al-Qanūn al-Misri* (Kairo: Madbūli al-Shaghīr, 1996)

Sardar, Ziauddin, (ed), *The Touch of Midas: Science, values and environment in Islam and the West* (India: The Other India Press, 1984)

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

Satori, Djam'an, dan Komariyah, Aan, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Alfabeta, 2009)

Sampara, Said, *Merealisasi Good Governance dalam Pelayanan Publik*, dalam Soekarwo, *Administrative Reform, Pakde Karwo, Birokrasi itu Melayani* (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2015)

Santosa, Pandji, *Administrasi Publik-Teori dan Aplikasi Good governance* (Bandung: Refika Aditama, 2008)

Sālih bin 'Umar, 'Umar bin, *Maqāṣid Sharī'ah 'inda al-Imām al-'Izz bin Abd al-Salām* (Urdun: Dār al-Nafa'is li al-Nashr wa al-Tawzī', 2003)

Saleh, Abdul Mun'im, *Madhhab Syafi'i: Kajian Konsep Al-Maslahah*, (Yogjakarta: Ittaqa Press, 2001)

Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif Dan Efisiensi Melalui Restrukturisasi Dan Pemberdayaan*, (Bandung: Mandar Maju, 2003)

_____, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan* (Bandung: Refika Aditama, 2010)

Sibuea, Hotma P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012)

Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan* (Yogyakarta: BPFE, 2006)

Shaṭā al-Dimyātī, Muḥammad, *I'ānah al- Ṭālibīn*, (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Schacht, Joseph, *An Introduction to Islamic Law*, (London: Oxford University Press, 1982)

Shādat, Usāmat, *al-Qawāid al-Maqāṣidiyah al-Ḍābiṭat li al-Fatawā al-Qaḍāiyat* (al-Jazāir: Jāmi'ah Bātanat, 2017)

Shomad, Abd. *Hukum Islam: Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2010)

Sidharta, Arief, *Refleksi Tentang Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011)

Setowara, Subhan dan Soimin, *Agama dan Politik Moral*, (Malang: Intrans Publishing, 2013)

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

Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014)

Suntana, Ija, *Politik Hukum Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2014)

Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2011)

Sutrisno, Hadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Fak. Sosiologi UGM,1998)

Shāṭibī, Abū Ishāq (al), *al-Muwāfaqāt fī Uṣūl al-Sharī'ah* (Beirut: Beirut: Dār al-Kutūb al-'Ilmiyyah, 2009)

_____, *al-I'tiṣām*, (Beirut: Dār Ibn Affān, 1995)

Shihab, M. Quraih, *Tafsir al-Misbah, Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur'an* (Jakarta: Lentera Hati, 2007)

Spicker, Paul, *The Welfare State: a General Theory* (California: Sage Publications, 2000)

Sjadzali, Munawir, *Islam Dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1993)

_____, *Islam and Govermental System: Teachings, History, and Reflection* (Jakarta: Indonesia-Netherlands Cooperation in Islamic Studies, 1991)

Syafri, Wirman *Studi Tentang Adminitrasi Publik* (Jakarta: Erlangga, 2002)

Tahapari, Y.O.I., "Surat Jawaban Tentang Naskah Akademik UU No. 28 Tahun 1999"(Surat Keterangan—SETJEND dan Badan Keahlian DPR RI, 2018)

Ṭāhir Ibn 'Āshūr, Muḥammad (al) *Maqāṣid al-Sharī'ah al-Islāmiyyah* (Beirut: Dār al-Salām, 2006)

Taimiyah, Ibnu, *al-Siyāsah al-Shar'iah fī Islāh al-Rā'i wa al-Ra'iah*, (Beirut: Dār Ilm al-fawāid, tt)

Toke, Dave, *Green Politics and New-Liberalism* (London: Macmillan Press LTD, 2000)

Triwulan Tutik, Titik & Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Kencana, 2011)

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

_____, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011)

_____, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010)

Thoha, Miftah, *Birokrasi Politik di Indonesia* (Jakarta; Rajagrafindo Persada, 2003)

_____, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer* (Jakarta: Kencana, 2010)

'Uthimain, Shaikh Muḥammad bin Ṣāliḥ,(al), *Sharḥ Kitāb al-Siyāsah al-Shar'iah li Shaikh al-Islām Ibn Taimiyah* (Beirut: Dār Ibn Ḥazm, 2004)

UNDP, "Governance for Sustaibale Develomnet" (Paper—UNDP, New York, 2014)

_____, "Governance Principles, Institutional Capacity and Quality" (Paper—UNDP, New York, 2011)

United Nations and Social Comission for Asia and The Pacific, *What is Good Governance* (Bangkok: UNESCAP, tt)

Wahyudi, Yudian, *Maqāṣid Sharī'ah dalam Pergumulan Politik: Berfilsafat Hukum Islam dari Harvard ke Sunan Kalijaga*, (Yogjakarta: Pesantren Nawasea Press, 2007)

Wahab Khalāf, Abdul, *Ilmu Uṣūl al-Fiqh*, (Kairo: Dār al-Qalam, 1990)

Walter, Franzisca, (ed), *Good Governance: Policy Document* (Austria: Vienna, 2011)

Wiyanjono, Y.B., *Pemandangan Umum Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Terhadap RUU Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN* (Paper Kerja—Risalah UU SETJEN DPR RI, 1999)

Wouters, Jan, and Cedric Ryngaert, *Good Governance: Lessons From International Organizations* (Working Paper—Institute for International Law K.U. Leuven, 2004)

World Bank, *Governance, the World Bank's Experience* (Washington: The Word Bank, 1994)

World Bank Institute, *Good Governance and its Benefits on Economic Development An Overview of Current Trends* (Paper—The World Bank Group)

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

Yasid, Abu, *Aspek-aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam dan Hukum Barat* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010)

Zakariyah al-Anṣārī, Yaḥyā, *Ghāyah al-Wuṣūl*, (Surabaya: al-Hidayah, tt)

Zakout, Wael, Babette Wehrmann, and Mika-Petteri Torhonen, *Good Governance in Land Administration: Principles and Good Practices* (Paris: The World Bank, tt)

Zuhailī, Wahbah,(al) *Naẓariyah al- Ḍarūrah al-Shar'iyah*, (Beirut: Muasasah al-Risalah, tt)

_____, *Uṣūl al-Fiqh al-Islāmī* (Beirut: Dār al-Fikr, 1986)

_____, *al-Tafsīr al-Wajīz 'alā Hāmishi Ta'dhīmī al-Qur'an*, (Beirut: Dār al-Fikr,1994)

**Artikel**

Fanani, Ahwan, "Usul al-Fiqh Versus hermeneutika Tentang Pengembangan Pemikiran Hukum Islam Kontemporer", *Islamica*, Vol.04 ,No.2, (Maret, 2010)

Ghazali Said, Imam, "Piagam Jakarta: Ekspresi Perjuangan untuk Legislasi Hukum islam di Indonesia", *Akademika*, Vol.14 ,No.2, (Maret, 2004)

Hadi Pernomo, Sjechul, "Relevansi Filsafat Hukum Nasional Dan Filsafat Hukum Islam: Suatu Tinjauan Komparatif", *Akademika*, Vol.14 ,No.2, (Maret, 2004)

Hasan, Hasniah, "Moral dan Etika Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*)", *Inovasi: Jurnal Diklat Keagamaan*, Vol. No. (Juni, 2008)

Heryanto, Yanto, Implementasi Good Governance Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia" *Jurnal Logika*, Vol. 12 No. 3 (2014)

Kopecká, Pavlína, "The Perfect City by al- Farābī and Ibn Bājja", *Paideia: Philosophical E-Journal of Charles University*, Vol.3 No.2, (Desember, 2015)

Mahfudh, Choirul, "Relasi Otonomi Daerah terhadap Peningkatan Partisipasi Publik, *Good Governance* dan Demokrasi", *Cakrawala: Jurnal Litbang Kebijakan*, Vol.1 , No. 2 (Juni, 2007)

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

Mustaffa, Aminuddin, dkk, "The Concept of Tahqiq al-Manat and its Suitability as a Method of Reasoning in The Judicial Process", *World Applied Sciences Journal*, Vol.9 No.35, (2017)

Osborne, David T., "Reinventing Government" *Journal Leadership*, Vo. 6, No. 1 (Januari, 1993)

Pratikno, "Good Governance dan Governability", *Jurnal Imu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 8, No. 3 (Maret, 2005)

Saparniene, Diana, and Ingrida Vlukonyte, "Impelementation of Good Governance principles in Local Self-government the Case of Siauliai City", *Sosial Research*, Vol.3 No.28, (2012)

Solikhudin, Muhammad, "Penerapan *Good Governance* di Indonesia dalam Tinjauan Hukum Islam Kontemporer", *al-Daulah*, Vol.7 No.1, (April, 2017)

Syafi'i SJ., Ahmad, "*Good Governance* dalam Persepktif *Syariah* Islam: Kajian terhadap Penyelenggaraan Birokrasi Publik dengan Pendekatan *Ushul Fiqh*", Vol. 9, No. 1, (Januari, 2009)

Vries, Michiel de, "The Challenge of Good Governance", *The Innovation Journal*, Vo.18 No. 1, (2013)

Zahro, Ahmad, "Desakralisasi Kitab *Fiqh* Sebagai Titik Awal Reformasi Pemahaman Hukum Islam", *Akademika*, Vol.09 ,No.1, (September, 2001)

**Koran**

Gabrillin, Abbas "MS Resmi Ditahan KPK", *Kompas* (April 2016)

_____, "Hakim MK PA Jadi Tersangka di KPK", *Kompas* (Januari 2017)

Janu, Rizky, "Jaksa dalam Pusaran Kasus Suap", *Jawa Pos* (Desember 2016)

Hadimulyo, "Otonomi Daerah dan *Good Governance*", *Republika* (4 Novemver 2000)

Husein, Imam, "E Minta *Fee* Proyek Rp 15 Miliar", *Jawa Pos* (Desember 2016)

Thoha, Miftah, "Akuntabilitas Pejabat Publik", *Kompas* (23 Mei 2013)

Wahid, Salahuddin, "Pejabat Jujur Sulit Dicari", *Kompas* (Maret 2013)

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

Zuhro, R. Siti, "Menyoal *Good Governance* dan Reformasi Birokrasi", *Republika* (20 Juni 2006)

**Undang-undang dan Kamus**

Bull, Victoria (ed), *Oxford Learner's Pocket Dictionary* (Oxford: Oxford University Press, 2008)

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Echols, Jhon M. dan Hassan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary* (Jakarta: Gramedia, 2008)

Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelengaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Ma'lūf, Louwis *al-Munjīd fī al-Lughah wa al-A'lām* (Beirut: Dār al-Mashriq, 1960)

Tim Kashiko, *Kamus Arab-Indonesia* (Surabaya: Penerbit Kashiko, 2000)

Warson Munawwir, Ahmad *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap* (Yogyakarta: Pustaka Progressif, 1997)

**Internet**

Good Governance Guide, "*Definition of Good Governance*", dalam http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/what-is-good-governance/ diakses pada pada tanggal 01 Desember 2016.

https://www.phrases.org.uk/meanings/absolute-power-corrupts-absolutely.html. diakses pada tanggal 29 Januari 2018.

United Nations Human Rights Office of The High Commissioner, "*Definition of GoodGovernance*",dalamhttp://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx diakses pada tanggal 01 Desember 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

Mahfudh, Sahal "Politik NU Sebagai Siyasah 'Aliyah Syamilah", dalamhttp://www.nu.or.id/post/read/46891/politik-nu-sebagai-siyasah-039aliyah-samiyah. Diakses pada tanggal 8 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