

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH DUSTŪRIYA* TERHADAP
PEMINDAHAN WEWENANG MANAJEMEN PENDIDIKAN
SMA/SMK MENURUT UNDANG-UNDANG NO.23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

Oleh :

Agus Ayu Ningtiyas

NIM.C94218066



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah Dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2022

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Agus Ayu Ningtias
Nim : C94218066
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/ Hukum Publik Islam/ Hukum Tata Negara
(siyasah)
Judul Skripsi : Tinjauan Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap Pemindahan
Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Di Surabaya pada
Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan
Daerah.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/ karya saya sendiri, kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 26 Juni 2022

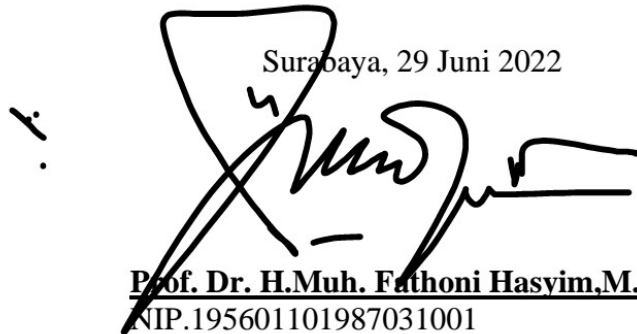
Yang membuat pernyataan


Agus Ayu Ningtias
NIM. C94218066

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dalam hal ini menerangkan bahwa proposal skripsi yang ditulis oleh Agus Ayu Ningtiyas NIM.C94218066 telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 29 Juni 2022

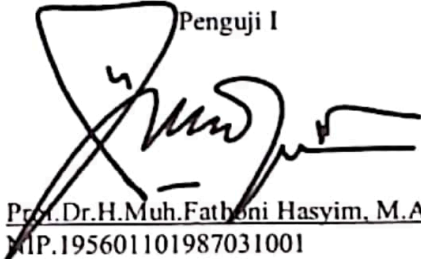



Prof. Dr. H.Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag
NIP.195601101987031001

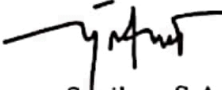
PENGESAHAN


Skripsi yang ditulis oleh Agus Ayu Ningtiyas, NIM C94218066 ini telah dipertahankan di depan sidang majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya pada hari Senin 11 Juli 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Stata Satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I

Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M. Ag
NIP.195601101987031001

Penguji II

Dr. Muwahid, SH, M. Hum
NIP.197803102005011004

Penguji III

Suyikno, S. Ag, M. H
NIP.197307052011011001

Penguji IV

Zainat ul Ilmiyah, M. H
NIP199302152020122020

Surabaya, 11 Juli 2022

Mengesahkan
Fakultas Syariah Dan Hukum

Dekan,



Dr. H. Zuziyah Musafa'ah, M. Ag
196303271999032001

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Agus Ayu Ningtias
NIM : C94218066
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Publik Islam
E-mail address : tyasa2775@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 :

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP PEMINDAHAN
WEWENANG MANAJEMEN PENDIDIKAN SMA/SMK MENURUT UNDANG-
UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif 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, 22 Juli 2022

Penulis

()
Agus Ayu Ningtias

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian dengan judul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang dituangkan dalam rumusan masalah, yaitu: Bagaimana Tinjauan yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ? dan Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

Berdasarkan hal tersebut, penulis mengkaji dan menganalisisnya dengan menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu metode yang mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan serta teori hukum dan yurisprudensi yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Sedangkan spesifikasi penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif analitis.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa pengalihan kewenangan manajemen pendidikan SMA/SMK yang ada dalam UU PEMDA sudah sesuai dengan prinsip akuntabilitas, eksternalitas, serta kepentingn strategis nasional yang merupakan kebijakan pembentuk undang-undang dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun pengalihan kewenangan pendidikan yang ada dalam UU PEMDA tersebut tidak mengindahkan aspek keragaman daerah dan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat di daerah kabupaten/kota yang menerapkan program pendidikan gratis karena tidak memiliki kewenangan lagi. Dalam *Fiqh Siyāsah* hal ini masuk dalam kategori *Siyāsah Dustūriyah* kekuasaan Tashri'iyah, yang seharusnya dalam pembuatan hukum atau perundang-undangan harus sesuai dengan Al-Quran dan Hadis dengan menerapkan aspek-aspek efisiensi, keadilan, kedayagunaan dll. Yang semata-mata untuk kemaslahatan umat. Namun pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran Huruf A pada UU PEMDA yang baru justru menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat yang semula mendapat jaminan pendidikan gratis namun setelah pemberlakuan UU tersebut tidak mendapatkan jaminan lagi.

Sejalan dengan kesimpulan tersebut diperlukan perhatian yang lebih oleh pemerintah mengenai pasal tersebut Sebab pasal tersebut juga sudah pernah diajukan oleh beberapa walikota di daerah yang menerapkan program pendidikan gratis kepada Mahkamah Konstitusi untuk di Uji materiil pada tahun 2016 namun tidak membuahkan hasil, atau pemerintah mengeluarkan peraturan yang didalamnya memuat bahwa Kabupaten/kota dapat ikut serta dalam mengelola pendidikan tingkat menengah SMA/SMK.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PENGESAHAN.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TRANSLITERASI.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Batasan Masalah	6
D. Rumusan Masalah	7
E. Kajian Pustaka	7
F. Tujuan Penulisan.....	11
G. Manfaat Penelitian	11
H. Definisi Operasional.....	12
I. Jenis Penelitian	14
J. Metode Penelitian.....	14
K. Sistematika Pembahasan	17
BAB II KONSEP WEWENANG DALAM <i>FIQH SIYASAH DUSTURIYAH</i>	
TASRI'YAH.....	19
A. Pengertian Wewenang.....	19
B. Otonomi Daerah.....	23
C. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan	26
D. Asas-Asas Konflik Norma.....	31

E. <i>Fiqh Siyāsah</i>	35
F. <i>Siyāsah Dustūriyah</i>	40
G. <i>Konsep Maslāhah Mursalah</i>	44
H. Wewenang Dalam Konsep <i>Fiqh Siyāsah Dustūriyah Tashri'iyah</i>	49
BAB III PEMINDAHAN WEWENANG MANAJEMAN PENDIDIKAN SMA/SMK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	59
A. Pemindahan Pengelolaan Pendidikan SMA/SMK Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi	59
B. Fenomena Pengalihan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada UU Nomor 23 Tahun 2014.....	61
BAB IV ANALISIS <i>FIQH SIYASAH DUSTURIYAH</i> TERHADAP PEMINDAHAN WEWENANG MANAJEMEN PENDIDIKAN SMA/SMK MENURUT UNDANG- UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014	68
A. Tinjauan Yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014	68
B. Tinjauan <i>Fiqh Siyāsah Dustūriyah</i> Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014	80
BAB V PENUTUP	86
A. Kesimpulan	86
B. Saran.....	87
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa salah satu tujuan bangsa Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Pendidikan adalah hal yang utama dalam Pembangunan sumber daya manusia. Oleh karena itu pemerintah wajib mengupayakan pendidikan yang layak untuk seluruh warga nya sebagaimana di atur dalam pasal 28C ayat (1) pasal 31 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Manajemen pendidikan merupakan suatu kegiatan yang berupa proses pengelolaan usaha kerja sama sekelompok manusia yang tergabung dalam organisasi pendidikan guna mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan memanfaatkan sumber daya yang ada dan menggunakan fungsi-fungsi manajemen agar terciptanya tujuan yang efektif dan efisien.²

Pengurusan mengenai manajemen pendidikan di Indonesia di serahkan kepada pemerintah daerah. Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Muhammad Kristiawan, et.al, *Manajemen Pendidikan*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), 3.

Daerah (DPRD), Berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem negara kesatuan Indonesia sebagaimana di maksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Dalam Regulasi yang mengatur mengenai manajemen pendidikan di Indonesia terdapat revisi kebijakan yang terkandung dalam UU Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 15 ayat (1) dan (2), dan dalam lampirannya dijelaskan bahwa urusan manajemen pendidikan dengan sub urusan manajemen pendidikan telah membagi kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota khusus tentang pengelolaan pendidikan. Dalam lampiran tersebut pengelolaan pendidikan tingkat menengah yang sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dikelola oleh kabupaten namun pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dialihkan kepada Provinsi.⁴

Penetapan kebijakan pengalihan manajemen SMA/SMK merupakan perwujudan dari tujuan desentralisasi pendidikan yaitu menyeragamkan pengelolaan pendidikan , khususnya jenjang SMA/SMK antar kabupaten /kota di wilayah provinsi namun menimbulkan beberapa implikasi pada daerah yang selama ini sudah sangat baik dalam mengelola pendidikan tingkat menengah. Dalam hal ini tidak semua urusan pemerintah yang di

³ Sri Kusriah, Politik Hukum desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia, (Semarang: UNISSULA PRESS, 2019), 95

⁴ Fikri Habibi, "Transisi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan SMA/SMK Di Provinsi Banten", *Jurnal SAWALA* Vol.5 No.2 (Oktober 2017), 11

desentralisasikan dapat dilaksanakan dengan praktis dengan hasil yang baik oleh pemerintah kabupaten/kota maupun provinsi ⁵

Kebijakan mengenai pengalihan pendidikan tingkat menengah ini menuai pro kontra di setiap daerah terutama pada daerah-daerah yang menerapkan program pendidikan gratis diwilayahnya. Seperti yang terjadi di kota Surabaya dimana ribuan siswa SMA/SMK di Surabaya mengirimkan surat kepada Presiden Joko Widodo agar pengelolaan urusan pendidikan menengah tidak dialihkan kepada provinsi, hingga adanya gugatan ke Mahkamah Konstitusi sebagai upaya penolakan atas pengalihan SMA/SMK yang dilakukan oleh walikota Blitar, empat orang wali murid kota Surabaya, dan beberapa kabupaten/kota lainnya dengan ketentuan yang digugat adalah pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran huruf A bidang pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan UU Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI 1945 inkonstitusional bersyarat dan dinilai merugikan masyarakat.⁶

Selain itu pengalihan tersebut beresiko pada daerah untuk membentuk struktur baru. Seluruh provinsi mengambil alih kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraann pendidikan menengah atas. Pengalihan tersebut berimplikasi pada berbagai aspek pengelolaan pendidikan

⁵ Ibid.

⁶ Fikri Habibi, Transisi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan SMA/SMK Di Provinsi Banten,....., 11.

meliputi anggaran pendidikan, system pendidikan, sumber daya manusia, pengadaan media dan sumber belajar.⁷

Dalam konsep hukum tata negara Islam, pembahasan kewenangan, dapat dikaji dengan menggunakan perspektif *Fiqh Siyāsah*. *Fiqh Siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari hal-hal dan ruang lingkup pengaturan urusan rakyat dan negara dengan berbagai bentuk undang-undang, peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang selaras dengan dasar-dasar ajaran syariah untuk mewujudkan kemaslahatan umat.⁸

Menurut Imam Al Mawardi dalam bukunya *al-Ahkam al-Sultaniyah* Obyek kajian Fikih *Siyāsah* mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyāsah Dustūriyah*), ekonomi dan moneter (*Siyāsah maliyah*), peradilan (*Siyāsah*). Dalam hal ini pemindahan wewenang manajemen pendidikan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 masuk dalam kajian *Siyāsah Dustūriyah* yang merupakan Bagian yang mengkaji tentang penetapan perundang-undangan (tasriyyah) oleh lembaga Legislative, peradilan (qadla'iyyah) oleh lembaga Yudikatif, dan administrasi Pemerintahan ('idariyyah) oleh birokrasi atau eksekutif.⁹

Kekuasaan legislatif disebut juga dengan *al-sultah al-tasyri'iyah*, atau kekuasaan pemerintahan Islam untuk membuat dan menetapkan undang-

⁷ M. Helmi “Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Dan Anggaran Pendidikan Menengah Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, (Tesis—UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2018), 5.

⁸ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UINSA PRESS, 2014), 4-5.

⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

undang. Dalam Fiqih *Siyāsah*, istilah al-Sulthah al-tasyri'iyah digunakan untuk menunjukkan salah satu kekuasaan pemerintahan Islam untuk mengatur urusan-urusan nasional. Kekuasaan legislatif al-sulthah al-tasyri'iyah berarti kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk membuat undang-undang untuk dilaksanakan dan ditegakkan oleh rakyat menurut ketentuan Allah SWT dalam hukum Islam.¹⁰

Sebagaimana firman Allah SWT:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ، يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ ذِكْرًا فَإِنَّ لَكُمْ فِي ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“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. 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.(QS. An-nisa ayat 58-59).

Dari uraian dan permasalahan di atas inilah yang menjadi alasan penulis dalam penulisan skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindehan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

¹⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 62.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas maka akan muncul beberapa permasalahan diantaranya :

1. Pada Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi pemindahan wewenang dalam pengelolaan pendidikan tingkat menengah kepada pemerintah daerah provinsi
2. Berlakunya ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) serta Lampiran huruf A tentang pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan UU Pemda, menimbulkan kerugian bagi masyarakat
3. Tidak adanya jaminan dan kepastian hukum lagi bagi masyarakat semenjak diberlakukannya UU Pemda
4. Berlakunya ketentuan Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) beserta lampiran Huruf A berimplikasi pada daerah-daerah yang menerapkan program pendidikan gratis menjadi hilang kewenangannya.

C. Batasan Masalah

1. Tinjauan Yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

D. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Tinjauan Yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

E. Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan uraian singkat atau kajian yang dilakukan seputar masalah yang sedang diteliti agar jelas bahwa penelitian yang dilakukan tidak mengulang atau menduplikasi kajian atau penelitian tersebut. Tinjauan pustaka ini dilakukan untuk mendeskripsikan penelitian sebelumnya yang memiliki objek yang sama yaitu mengenai permasalahan pengelolaan pendidikan di kota Surabaya. Hal ini dilakukan sebagai upaya menghindari adanya plagiasi. Berdasarkan temuan penulis penelitian terdahulu yang memiliki objek yang sama dengan penelitian ini yaitu :

1. Tesis “Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Dan Anggaran Pendidikan Menengah Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, Yang di tulis oleh M.Helmi mahasiswa magister Hukum Islam UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Tesis ini membahas tentang Implikasi berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap penyelenggaraan dan anggaran

pendidikan menengah di daerah Istimewa Yogyakarta, dengan hasil temuan bahwa pergeseran kewenangan pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi di DIY telah berdaya guna positif dan sejalan dengan konsep kemaslahatan umat baik dari penyelenggaraan dan penganggaran.¹¹ Hal ini berbeda dengan penelitiann yang penulis lakukan yaitu penelitian ini membahas mengenai tinjauan yuridis dan tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* mengenai pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan tingkat menengah.

2. Tesis “Analisis Implementasi Kebijakan Pengalihan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kabupaten/Kota Ke Pemerintah Provinsi Di Sulawesi Selatan”, Yang ditulis oleh Adnan Pratama Mahasiswa Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar. Dengan temuan bahwa implementasi kebijakan pengalihan wewenang penyelenggaraan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi di Sulawesi Selatan khususnya di Dinas pendidikan berjalan cukup baik, namun masih perlu dilakukan perbaikan khususnya terkait pelayanan, pengawasan dan pembinaan pendidikan.¹² Sedangkan penelitian yang penulis lakukan adalah membahas tinjauan yuridis dan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* nya terhadap pengalihan kewenangan manajemen SMA/SMK yang ada di UU No.23 Tahun 2014.

¹¹ M. Helmi, “Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Dan Anggaran Pendidikan Menengah Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, (Tesis—UIN Sunan Kalijaga, 2018)

¹² Adnan Pratama, “Analisis Implementasi Kebijakan Pengalihan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kabupaten/Kota Ke Pemerintah Provinsi Di Sulawesi Selatan”, (Tesis—Universitas Hasanuddin, Makassar, 2019).

3. Skripsi “ Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan SMA/SMK Ke Provinsi (Studi Kasus di Kota Blitar), yang ditulis oleh Imam Prasetetyo, Mahasiswa prodi filsafat politik Islam Uin Sunan Ampel Surabaya. Skripsi ini membahas mengenai Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang membahas tentang kewenangan provinsi dalam mengelola pendidikan tingkat menengah di kota Blitar dengan hasil temuan bahwa Implementasi pengelolaan SMA/SMK di kota Blitar belum terealisasi dengan baik. Skripsi ini memiliki objek yang sama yaitu UU No. 23 Tahun 2014 yang membahas mengenai pendidikan tingkat menengah yang dikelola oleh provinsi namun subjek pada penelitian skripsi ini adalah kota Blitar serta implemensasinya di kota tersebut. Sedangkan pada penelitian yang penulis lakukan membahas mengenai tinjauan yuridis dan tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* mengenai pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan tingkat menengah.
4. Skripsi “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Pemerintahan Daerah” yang ditulis oleh Maharani mahasiswa hukum tata negara Universitas Andalas Padang. Skripsi ini membahas mengenai politik hukum pembuatan UU PEMDA yang baru beserta implikasinya dengan temuannya yaitu latar belakang pembentukan UU No.23 Tahun 2014 dari segi filosofis,historis dan sosiologis, perkembangan, dan kebutuhan hukum, tujuan yang hendak di

capai serta konfigurasi politik selain itu pembentukan UU No. 23 Tahun 2014 berimplikasi terhadap pelaksanaan pemerinthan daerah sebab beberapa pengalihan kewenangan yang di atur dalam UU tersebut.¹³ Sedangkan penelitian yang penulis lakukan adalah membahas tinjauan yuridis dan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* nya terhadap pengalihan kewenangan manajemen SMA/SMK yang ada di UU No.23 Tahun 2014.

5. Skripsi “ Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan SMA/SMK Ke Provinsi (Studi Kasus di Kota Blitar), yang ditulis oleh Imam Prasetetyo, Mahasiswa prodi filsafat politik Islam Uin Sunan Ampel Surabaya. Skripsi ini membahas mengenai Implementasi UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang membahas tentang kewenangan provinsi dalam mengelola pendidikan tingkat menengah di kota Blitar dengan hasil temuan bahwa Implementasi pengelolaan SMA/SMK di kota Blitar belum terealisasi dengan baik. Skripsi ini memiliki objek yang sama yaitu UU No. 23 Tahun 2014 yang membahas mengenai pendidikan tingkat menengah yang dikelola oleh provinsi namun subjek pada penelitian skripsi ini adalah kota Blitar serta impelementasiannya di kota tersebut. Sedangkan pada penelitian yang penulis lakukan membahas mengenai tinjauan yuridis dan tinjauan *Fiqh Siyāsah Dusturiyah* mengenai pengalihan kewenangan pengelolaan

¹³ Maharini, “ Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah”, (Skripsi— Universitas Andalas, Padang, 2018).

pendidikan tingkat menengah serta subjek dari penelitian ini adalah kota Surabaya.¹⁴

F. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Tinjauan yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Untuk Mengetahui Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

G. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini di harapkan mampu memberi sumbangsih perkembangan keilmuan khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara yakni mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam pengelolaan pendidikan berdasarkan Undang-Undang beserta tinjauan hukum islamnya.

¹⁴ Imam Prasetyo “Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan SMA/SMK Ke Provinsi”, (Skripsi—UIN Sunan Ampel, Surabaya 2017).

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan mampu menjadi sumbangsih dan masukan terhadap pemerintah untuk lebih mempertimbangkan lagi dan membuat pembedaan bagi daerah kabupaten/kota yang memiliki APBD tinggi yang di rasa mampu untuk mengelola pendidikan sampai tingkat menengah sehingga tidak di samaratakan dengan daerah yang lain yang memiliki APBD rendah.

H. Definisi Operasional

Untuk memperjelas maksud dari judul tersebut dan untuk menghindari adanya kesalahan dalam memahami judul maka penulis menguraikan pengertiannya sebagai berikut :

1. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah Dustūriyah merupakan ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* yang membahas tentang masalah perundang-undangan didalam suatu ketatanegaraan. Dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terdapat teori Tasri'iyah yaitu yang membahas masalah al-halli waal 'aqdi, atau biasa disebut wakil rakyat, bertanggung jawab atas terciptanya supremasi hukum di negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, dan peraturan daerah. Namun ada pula yang berpendapat bahwa *Siyāsah Dustūriyah* terbagi menjadi empat kajian, salah satunya adalah konstitusi yang membahas tentang sumber dan aturan perundang-

undangan suatu negara, meliputi sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan, serta interpretasi.¹⁵

2. Pemindahan Wewenang

Menurut KBBI pemindahan merupakan beralih/bertukar yakni dapat diartikan sebagai pengalihan dari sesuatu ke sesuatu yang lain. Sedangkan wewenang merupakan hak dan kekuasaan pemegang jabatan untuk memilih, mengambil sikap, atau tindakan tertentu dalam melaksanakan tugas. Jadi dalam hal ini pemindahan wewenang berarti pengalihan dari hak kekuasaan pemegang jabatan ke pemegang jabatan yang lain.¹⁶

3. Manajemen Pendidikan

Manajemen pendidikan merupakan proses pengembangan kegiatan kerja sama kelompok orang untuk mencapai tujuan pendidikan yang telah ditetapkan. Proses pengendalian tersebut mencakup perencanaan, pengorganisasian, aktualisasi, dan pengawasan sebagai suatu proses untuk visi menjadi aksi.¹⁷

4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

Merupakan dasar hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang dikeluarkan sebagai pengganti undang-undang nomor 32 tahun 2004

¹⁵ Muhammad Ramadhan Saiful Haq, "Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terhadap Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", (Skripsi-UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021), 31.

¹⁶ *Kamus Besar bahasa Indonesia*

¹⁷ M. Maulana, "Implementasi Manajemen Mutu Berbasis Madrasah Pada Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTs N) 2 Tanggamus, (Tesis- IAIN Raden Intan, Lampung, 2017), 5.

tentang pemerintahan daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan keadaan ketatanegaraan.

I. Jenis Penelitian

Penelitian tentang tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memaparkan secara sistematis, lengkap dan rinci mengenai aspek-aspek yang akan diteliti dalam peraturan perundang-undangan.

J. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan fenomena social yang terjadi dengan menggunakan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Data yang dikumpulkan

- a. Data mengenai peraturan perUndang-Undangan yang membahas mengenai manajemen pendidikan.
- b. Bidang ilmu *Fiqh Siyāsah* yang mencakup *Siyāsah Dustūriyah* dan terori tasyri'iyah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini Sumber data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau data berupa ulasan dari

berbagai literatur yang berkaitan dengan materi penelitian tulisan ini. Adapun bahan hukum yang digunakan sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer yaitu pengambilan data yang berasal dari ketentuan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau yurisprudensi meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
 - 3) Undang-Undang No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
 - 4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - 5) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lama)
 - 6) PP No. 47 tahun 2008 tentang wajib belajar
 - 7) PP No. 48 tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan
 - 8) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 16 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan
 - 9) Putusan MK Nomor 92/PUU-XII/2014
 - 10) Putusan MK Nomor 31/PUU-XIV/2016
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, seperti buku dan literatur yang berhubungan dengan penelitian.
- c. Bahan hukum Tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang

berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jurnal, Koran, Majalah, Artikel dan Internet.

3. Teknis Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan untuk mendapat informasi beserta fakta-fakta yang berkaitan dengan penelitian. Teknik yang digunakan penulis dalam penelitian ini yaitu *literatyr review* yang merupakan teknik studi kepustakaan atau berupa tinjauan dari berbagai literatur yang dilakukan dengan membaca, merangkum, menelaah, dan mencatat hal-hal yang berkaitan dengan penelitian.

4. Teknis Penyajian Data

Dalam penelitian ini teknik penyajian data yang digunakan ialah teknik deskriptif yaitu teknik penyajian data dengan interpretasi pencarian fakta yang tepat dengan tujuan memberikan deskripsi, gambaran yang faktual dan sistematis serta akurat berdasarkan fakta, sifat dan yang berkaitan dengan fenomena yang diteliti.

5. Teknis Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif berdasarkan kerangka teori yang ada dan sesuai dengan permasalahan dilapangan, berdasarkan analisis itu kemudian ditarik kesimpulan, rekomendasi, dan masukan yang dapat dijadikan rujukan dalam membenahi persoalan yang diteliti.

K. Sistematika Pembahasan

Supaya pembahasan dalam penelitian ini tidak melebar kemana-mana, sistematis, dan mudah untuk dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metodologi penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab II Kerangka Konseptual, memuat teori bidang *Fiqh Siyāsah* yakni *Siyāsah Dustūriyah* meliputi definisi, ruang lingkup didalamnya dan teori Tasyri'iyah.

Bab III Data Penelitian, memuat data penjelasan penelitian tentang pemindahan wewenang manajemen pendidikan dari pemerintah daerah kota Surabaya kepada pemerintah daerah provinsi menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Bab IV Analisis Data, memuat pembahasan analisis pemindahan wewenang manajemen pendidikan dari pemerintah daerah kota Surabaya kepada pemerintah daerah provinsi menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah untuk menjawab masalah penelitian perspektif yuridis dan *Siyāsah Dustūriyah*.

Bab V Kesimpulan, merupakan bab penutup yang menyajikan kesimpulan dari semua pembahasan, jawaban singkat atas rumusan masalah yang dibahas dalam skripsi dan diakhiri dengan saran/masukan.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

KONSEP WEWENANG DALAM *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TASRI'YAH

A. Pengertian Wewenang

Secara konseptual istilah wewenang atau kewenangan sering disamakan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti berkuasa), persoalan wewenang selalu menjadi bagian awal dan menjadi bagian yang penting dalam hukum administrasi sebab obyek administrasi adalah wewenang pemerintahan. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.¹⁸

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibagi menjadi dua, yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Kewenangan personal (pribadi), bersumber dari kecerdasan, pengalaman, nilai atau norma, dan kemampuan memimpin. Sedangkan kewenangan ofisial (resmi) adalah kewenangan resmi yang diterima dari kewenangan di atasnya.¹⁹

Istilah kewenangan atau authority disamakan dengan "otoritas" dalam bahasa Inggris dan "*bevoegdheid*" dalam bahasa Belanda. Definisi otoritas

¹⁸ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, (Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016), 52

¹⁹ R. Agus Abikusuma, "Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" *Jurnal Sosfilkom* Vol. XIII No.01 (Januari-Juni 2019), 5.

dari Black's Law Dictionary sebagai *Legal Power; a right to command or to Act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders Lawfully issued in scope of their public duties*. (Kekuasaan Hukum; hak untuk memerintah atau bertindak; hak dan kekuasaan pejabat publik untuk menuntut kepatuhan terhadap perintah mereka Dikeluarkan secara sah dalam lingkup tugas publik mereka).²⁰

Menurut Max Weber, ada empat macam otoritas yaitu : otoritas karismatik dan tradisional (2) kekuasaan resmi dan informal; (3) kekuasaan pribadi dan teritorial; (4) Hak Terbatas dan Menyeluruh. Otoritas karismatik adalah otoritas yang diyakini sejak lahir dan didasarkan pada karisma, kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang. Kewenangan tradisional adalah wewenang yang dapat dimiliki oleh individu, kelompok, atau sekelompok orang dengan ciri-ciri sebagai berikut: 1) adanya adat yang mengikat (2) adanya otoritas yang lebih tinggi dari status individu; (3) Orang bebas bertindak selama tidak bertentangan dengan adat. (2) kekuasaan resmi dan informal, (3) kekuasaan pribadi dan teritorial; (4) Hak Terbatas dan Menyeluruh.²¹

Otoritas karismatik adalah otoritas yang didasarkan pada karisma yang merupakan kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang sebagai kemampuan yang diyakini sejak lahir. Kewenangan Adat adalah kewenangan

²⁰ Anderey Fachrizky, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas di Sumatera Utara", (Skripsi—Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan 2020), 10.

²¹ Ibid, 11.

yang dapat dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang atau sekelompok orang dengan ciri-ciri antara lain; (1) adanya ketentuan adat yang mengikat penguasa yang memiliki kewenangan dan orang lain dalam masyarakat; (2) adanya otoritas yang lebih tinggi dari kedudukan seseorang secara pribadi; (3) selama tidak bertentangan dengan ketentuan Adat, orang dapat bertindak bebas. Sedangkan kewenangan rasional atau legal, yaitu kewenangan yang didasarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat.²²

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu *asas legalitas (lehalitcits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*) berdasarkan prinsip ini wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat cara agar memperoleh wewenang yaitu : atribusi dan delegasi, namun terkadang juga ada mandate yang ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.²³

Demikian pula pada setiap perbuatan pemerintah harus bertumpu pada kewenangan yang sah sebab tanpa adanya kewenangan yang sah atau yang sudah diatur oleh undang-undang maka pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melakukan suatu tindakan pemerintahan. Kewenangan yang sah adalah atribut bagi pejabat Kewenangan yang sah bila ditinjau daribagaimana

²² R. Agus Abikusuma, "Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" *Jurnal Sosfilkom* Vol. XIII No.01 (Januari-Juni 2019), 5-6.

²³ Ibid

kewenangan itu lahir maka dapat dikategorikana menjadi tiga kategori kewenangan yaitu :²⁴

1. Kewenangan Atribut

Merupakan kewenangan yang berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaanya dilakukan oleh pejabat atau instansi yang tercantum dalam peraturan dasar. Sebab kewenangan mengenai tugas dan tanggung jawab pertanggungjawaban ini berada pada pejabat atau badan yang tertuang dalam peraturan dasar.

2. Kewenangan Delegatif

Merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini wewenang jenis ini menjadi tanggung jawab pihak yang diberi wewenang (delegasi).

3. Kewenangan Mandat

Merupakan pelimpahan wewenang yang berasal dari proses pendelegasian wewenang dari pejabat atau instansi yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Kewenangan ini berhubungan langsung antara atasan dan bawahan.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan terbagi dalam penggolongan urusan pemerintahan

²⁴ Nur Basuki Winanrno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta:Laksbang Mediatama, 2014), 65-70.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi, serta kabupaten/kota. Urusan konkuren diserahkan kepada daerah dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang berada di bawah kekuasaan presiden sebagai kepala Negara.²⁵

B. Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari Bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti sendiri, dan *nomos*, yang berarti Aturan. Jadi dapat didefinisikan bahwa otonomi adalah mengurus dan Mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya Dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *Autonomy* adalah mengatur diri sendiri.²⁶

Sementara itu menurut Hardian, bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah Memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan Melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai Dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, sedang Pemerintah pusat akan

²⁵ Ibid,71

²⁶ Ni'matul huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*,....., 83.

membantu dan memelihara kegiatan-Kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah. Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian *zelfstandigheid* tetapi bukan kemerdekaan *onafhankelijkheid*. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.²⁷

Dalam UUD Negara RI tahun 1945 dapat dijumpai istilah otonomi pada pasal 18 Ayat 5 yang isinya Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali yang diatur dengan undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. Pengertian otonomi juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintah Daerah Tahun 2014.²⁸

Terdapat tiga ajaran bagaimana prosedur pelimpahan wewenang otonomi yakni:²⁹

1. *Formele huishoudingsleer* .Dalam asumsi formal ini, apa yang termasuk dalam rumah tangga daerah otonom tidak ditentukan secara apriori.
2. Doktrin keluarga materil atau hukum keluarga materil, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat pembagian tugas yang tegas dan spesifik dalam hukum pembentukan.
3. Ajaran Riele huishoudingsleer, atau otonomi daerah yang sesungguhnya, merupakan perpaduan dari kedua otonomi tersebut.

²⁷ Ibid, 84

²⁸ Sri Kusriah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Semarang:UNISSULA PRESS, 2019), 29.

²⁹ Ibid, 30.

Dalam melaksanakan otonomi daerah, daerah otonom menggunakan diskresinya untuk mengelola dan menggali potensi Kementerian Alam dan sumber daya manusia agar maksud dan tujuan otonomi daerah dapat terlaksana dengan baik. Keterlibatan masyarakat, dukungan dan keterlibatan dalam menciptakan kreativitas berupa ide dan gagasan untuk pembangunan daerah itu sendiri. Pemerintah daerah sendiri harus diberikan otonomi dan kewenangan tersebut dan harus bertanggung jawab penuh. Pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan secara bijaksana jika menghasilkan tambahan pendapatan asli daerah, yaitu untuk kepentingan masyarakat luas.

Begitu juga dengan keterlibatan manajemen dan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam mewujudkan otonomi daerah, perwujudan demokrasi dengan memilih kepala daerah tidak bisa dihilangkan. Karena ini termasuk kualitas pemimpin daerah yang diberdayakan untuk berperan sebagai pelaksana berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi daerah.³⁰

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 memberikan dasar bagi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan ciri-ciri sebagai berikut.³¹

- 1) Daerah yang ditetapkan sebagai daerah otonom adalah Pemukiman, Kabupaten, dan Kotamadya. Meski otonom pada masa Hindia Belanda, ketiga provinsi di Jawa itu tidak dibangun sendiri-sendiri.

³⁰ Amelia Hariyanti, *Sistem Pemerintahan Daerah...*, 1.

³¹ Sri Kusriah, *Politik Hukum desentralisasi dan otonomi*.....,30.

- 2) Bentuk struktur pemerintahan terdiri dari Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) dan Badan Eksekutif. Kedua instansi ini dipimpin oleh kepala daerah yang merupakan instansi daerah dan kedudukan pemerintah pusat di daerah.
- 3) Sebagai lembaga legislatif, BPRD memiliki kekuasaan untuk mengatur otonomi (menerapkan peraturan yang lebih tinggi), sedangkan Badan Eksekutif menjalankan pemerintahan sehari-hari.
- 4) Indonesia diberikan otonomi berdasarkan kedaulatan rakyat.
- 5) Daerah memiliki keuangan sendiri yang dapat memperoleh dukungan dari pemerintah pusat. yang ditetapkan sebagai daerah otonom adalah Karesidenan, Kabupaten dan Kota. Ketiga Provinsi di Jawa yang walaupun pada masa Hindia Belanda merupakan daerah otonom tidak dibangun sendiri.

C. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat beberapa prinsip yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi pemerintahan prinsip-prinsip dasar ini juga disebut asas-asas pemerintahan. Asas-asas dasar tersebut disebut juga asas-asas pemerintahan. Dekonsentrasi, sentralisasi dan desentralisasi merupakan konsep yang berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi negara.³²

³² Anderey Fachrizky....,14.

Dan asas kedaerahan merupakan asas dasar dalam pelimpahan wewenang dan implementasi fungsi sesuai dengan kewenangannya. Berdasarkan UU no. 23 Tahun 2014 terdapat asas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melaksanakan dan melangsungkan pemerintahan, asas tersebut yaitu asas dekonsentrasi, asas desentralisasi, dan tugas pembantuan.³³

1. Asas Dekonsentrasi

Asas deskonsentrasi merupakan asas pemerintahan daerah yang dilaksanakan pada masa orde baru secara terpisah dari dua asas desentralisasi dan pemerintahan bersama. Menurut Efendi, prinsip desentralisasi menitikberatkan pada pelimpahan wewenang dari lembaga yang lebih tinggi kepada lembaga yang lebih rendah sesuai dengan prinsip desentralisasi: 1) loyalitas, 2) standar, dan 3) moralitas. Di sisi lain, menurut Sunindhia, konsep dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang kepada pejabat pemerintah pusat yang lebih rendah di suatu daerah (di luar pusat), yang masing-masing tingkatannya memiliki wilayah atau lokasi kantor sesuai dengan tingkat hierarkinya yaitu berupa kewenangan atau hak untuk bertindak dan mengambil keputusan-keputusan atas inisiatif sendiri mengenai wilayah nya. Dalam tanda kutip yang diserahkan ke bawahan hanyalah wewenang bertindak dan mengambil keputusan sedangkan

³³ Ibid, 15

tanggung jawab terhadap masyarakat tetap berada pada pejabat yang tertinggi.³⁴

Konsep desentralisasi adalah suatu bentuk pelimpahan wewenang dari pemerintah (pusat) kepada pejabat daerah atau badan vertikal daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat daerah. Oleh karena itu, pada hakikatnya konsep desentralisasi hanyalah proses pelimpahan wewenang, dan pemerintah pusat tetap memiliki wewenang, bukan memberikan atau mendelegasikan pekerjaan pemerintah pusat. Unsur yang diberdayakan oleh pemerintah pusat adalah pegawai negeri sipil, seperti kantor cabang atau badan vertikal (badan pemerintah pusat yang berkedudukan di suatu daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan). Pada hakekatnya pelaksanaan asas desentralisasi dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan dikembalikan kepada pemerintah pusat sebagai faktor pendelegasian.³⁵

2. Asas Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti de lepas dan centrum pusat. Dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah yang

³⁴ Rahyuni Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan)*, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018), 54.

³⁵ Ibid, 62-63.

mengurus rumah tangganya sendiri.³⁶ Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertenteng dengan sentralisasi. Dalam desentralisasi menghasilkan sebuah pemerintahan lokal (*local government*) . Dari aspek politik menurut Parson desentralisasi adalah pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.³⁷

Desentralisasi sebagai sistim ketatanegaraan mempunyai ciri-ciri sebagai tolak ukur desentralisasi yakni:

- 1) Berkontribusi pada pencapaian tujuan politik
- 2) Peningkatan efisiensi administrasi/pemerintah
- 3) Meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajemen
- 4) Meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap berbagai kebutuhan dan tuntutan.
- 5) Meningkatkan kepercayaan (kemandirian) di antara kelompok dan organisasi lokal yang mewakili kepentingan politik yang sah; dan
- 6) Mengembangkan metode yang tepat untuk perencanaan dan pelaksanaan program dan proyek pembangunan daerah.

³⁶ Ibid, 67

³⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*...,61.

Menurut Pasal 23 (7) UU 2014 adalah Desentralisasi penyerahan urusan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom sesuai dengan asas otonomi.³⁸

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan biasa disebut dengan Tugas administrasi bersama yang mengacu pada tugas-tugas di mana pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi berpartisipasi dalam pelaksanaan tugas-tugas publik yang dipercayakan kepada mereka dan bertanggung jawab untuk mereka. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (11) menyebutkan bahwa : “Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.”. Tugas yang diberikan masih sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah atau provinsi, dalam hal ini bertugas merumuskan rencana aksi atau kebijakan dan menyediakan anggaran, sedangkan daerah yang ditugaskan hanya bertanggung jawab untuk melaksanakan dan bertanggung jawab. Untuk pelaksanaan tugas-tugas tersebut.³⁹

Prinsip Supporting Challenge ini adalah meminta pertanggungjawaban daerah untuk membantu pemerintah pusat memenuhi kewajibannya dalam

³⁸ Rahyuni Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah....*, 68.

³⁹ Anderey Fachrizki.....,21.

menyelenggarakan urusan daerah. Pembantuan juga dikenal dengan istilah *medebewind* yang berasal dari kata *mede* yang berarti partisipasi dan *bewind* yang berarti aturan. *Medebevin* juga disebut tantra atau pemberian bersama. Karena kemampuan pemerintah pusat untuk melaksanakan kewajiban pembangunan daerah terbatas, maka disajikan asas desentralisasi di mana pemerintah daerah bertanggung jawab atas kesejahteraan penduduk setempat.⁴⁰

Tujuan tugas pembantuan adalah untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat, dan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.⁴¹

D. Asas-Asas Konflik Norma

Dalam praktik, sering terjadi konflik norma antara aturan perundang-undangan dengan putusan hakim atau dengan hukum adat dan kebiasaan, atau antara sesama peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh pertentangan Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar, antara Undang-Undang dengan peraturan pemerintah. Apabila hal ini terjadi maka dapat diselesaikan dengan berbagai asas-asas hukum dalam sistem hukum.⁴² Dalam penelitian ini peneliti lebih memfokuskan pada konflik norma

⁴⁰ Amelia Hariyanti, *Sistem Pemerintahan Daerah*, (Banten: UNPAM PRESS, 2019), 37.

⁴¹ Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah Dan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017), 58

⁴² Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia Pada Era*

antara Undang-Undang dengan Peraturan setingkat yaitu antara UU Sisdiknas dan UU PEMDA No.23 Tahun 2014. Asas-asas tersebut digolongkan menjadi tiga yaitu sebagai berikut:

1. *Asas lex superior derogate lex inferior*

Asas ini mengandung pengertian bahwa apabila terjadi pertentangan norma antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan dikesampingkan/tidak ditegakkan.⁴³ Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Beberapa negara mengatur hirarki peraturan perundang-undangannya dalam konstitusinya, bahkan mengatur pula kedudukan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional sehingga menjawab pula persoalan kedudukan dan kekuatan hukum perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional.⁴⁴

Pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPU) menyebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

Reformasi, (Malang: UB Press, 2011), 274.

⁴³ *ibid*

⁴⁴ Nurfaqih Irfani, "Asas Lex Superior, Lex Specialist, Dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya Dalam Penalaran Argumentasi Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.16 No.3, (September 2020), 311.

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

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan hierarki. Maksud dari hierarki adalah penjenangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁴⁵ Berdasarkan asas *Lex superior derogat lex inferior* dan tata urutan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah contohnya peraturan daerah kabupaten/kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti Undang-Undang. Apabila terjadi, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yaitu peraturan daerah kabupaten/kota, dikesampingkan.

2. Asas *lex specialis derogate lex generalis*

Asas kedua untuk mengatasi teradinya konflik norma diantara sesama peraturan perundang-undangan adalah asas *lex specialis derogate lex*

⁴⁵ Ibid

generalis. Arti asas ini adalah apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus (*special*) dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*general*), maka peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dikesampingkan (tidak diberlakukan).⁴⁶ Asas ini dapat diberlakukan, apabila kedua peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan sama derajatnya. Misalnya, antara Undang-Undang dengan Undang-Undang, antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah dan sebagainya.

3. Asas *lex posteriori derogat lex priori*

Asas *lex posteriori derogat lex priori* memiliki arti apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama, maka peraturan perundang-undangan yang lama dikesampingkan (tidak diberlakukan). Sebagaimana pada asas *lex specialis derogat legi generalis*, pada Asas *lex posteriori derogat lex priori* ini pun, baru diterapkan apabila ada konflik yang terjadi antara sesama tingkatan peraturan perundang-undangan. Misalnya antara Undang-Undang dengan Undang-Undang, antara Peraturan Daerah Provinsi dengan Peraturan Daerah Provinsi dan lain sebagainya.⁴⁷

⁴⁶ Muhammad Bakri, ..., 319.

⁴⁷ Ibid., 322-323.

E. *Fiqh Siyāsah*

1. Definisi *Fiqh siyāsah*

Kata *Fiqh* berasal dari kata *faqaha-yafqahu-Fiqhan*. *Fiqh* secara bahasa dapat dipahami sebagai pemahaman yang mendalam, sedangkan dari sudut pandang *Fiqh* adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat alam, yang dalil-dalilnya digali secara rinci (tafsili). *Fiqh* merupakan upaya serius para ulama (mujtahidin) untuk mendalami hukum-hukum syara. terhadap perubahan dan perkembangan zaman yang selanjutnya dapat di amalkan dan dijadikan pedoman oleh umat islam. Cakupan Ilmu *Fiqh* cukup luas yaitu selain membahas hubungan manusia dengan tuhan (ibadah), juga membahas tentang hubungan sesama manusia (muamalah), aspek muamalah sendiri terbagi diantaranya jinayah (pidana), munakahat (perkawinan), mawaris (kewarisan), mura'faat (hukum acara), *Siyāsah* (politik/ketatanegaraan), dan al-ahkam al-dualiyah (hubungan internasional).⁴⁸

Sedangkan *Siyāsah* merupakan bentuk masdar dari kata sasa yasusu yang berarti mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin dan memerintah. Kata sasa bersinonim dengan kata dabbara yang artinya mengatur, memimpin, memerintah, dan kebijakan pemerintah. Dari beberapa pengertian *Siyāsah* secara etimologis supaya tidak keliru dalam menentukan arti dari *Siyāsah* maka langkah pertama yang dapat digunakan ialah dengan melihat konteks kalimat yang mengikuti kata

⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*,..., 2-3.

Siyāsah , sebagai contoh kata sasa al-amra harus diartikan “mengurus atau mengurus sesuatu” sebab konteks kalimat ini merujuk pada makna tersebut sehingga tidak dapat diartikan dengan makna yang lain.⁴⁹

Kata *Siyāsah* secara terminologis terdapat perbedaan pendapat dikalangan ahli hukum Islam yaitu sebagai berikut:

- 1) Ibnu Manzhur, seorang ahli bahasa dari Mesir menyebutkan *Siyāsah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.
- 2) Abdul Wahhab Khalaf mengartikan *Siyāsah* sebagai undang-undang yang dibuat guna membuat ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal.
- 3) Abdurrahman menyebutkan *Siyāsah* sebagai hukum peradilan, lembaga pelaksana administrasi, dan hubungan luar negeri.

Dari uraian pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa *Fiqh Siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari seluk beluk mengenai pengaturan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran syariat guna mewujudkan kemaslahatan umat.⁵⁰

Dalam konteks ini dalam *Fiqh Siyāsah* kita akan mempelajari segala sebab musabab, masalah, dan aspek-aspek yang berkaitan dengan asal-

⁴⁹ Imam Amrusi Jailani et.al, *Hukum Tata Negara Islam (Buku Perkuliahan Program S-1 Jurusan Siyāsah Jinayah Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya)*, (Surabaya: IAIN SA Press, 2013), 6.

⁵⁰ Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāsah : Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2019), 29.

usul negara dalam sejarah islam beserta perkembangannya, organisasi dan fungsi serta segala bentuk hukum yang dibuat oleh orang yang mempunyai kuasa. Selain itu *Fiqh Siyāsah* juga mempelajari konsep dan teori pro kontra politik, negara dan pemerintahan menurut Islam.⁵¹

2. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup *Fiqh Siyāsah*, perbedaan ini terlihat pada jumlah bidang kajian pada masing-masing pendapat ulama diantaranya yaitu:⁵²

Pertama, menurut Imam al-Mawardi dalam kitab *Fiqh Siyāsah* yang berjudul al-ahkam al-Sulthaniyah, membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* menjadi 5 bagian antara lain :

- 1) *Siyāsah Dustūriyah*
- 2) *Siyāsah Maliyah*
- 3) *Siyāsah Qadlaiyyah*
- 4) *Siyāsah Harbiyah*
- 5) *Siyāsah Idariyyah*

Kedua, menurut Imam Ibn Taimiyyah dalam kitabnya yang berjudul al-*Siyāsah* al-Shar’iyyah, membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* menjadi 4 bagian yaitu:

- 1) *Siyāsah Qadlaiyyah*
- 2) *Siyāsah Idariyyah*
- 3) *Siyāsah Maliyyah*

⁵¹ Ibid

⁵² Imam Amrusi Jailani et.al, *Hukum Tata Negara Islam....*, 14.

4) *Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah Khariyyah*

Ketiga, menurut Abdul-Wahhab Khalaf membagi bidang kajian *Fiqh Siyāsah* menjadi 3 bagian :

- 1) *Siyāsah Qadlaiyyah*
- 2) *Siyāsah Dauliyyah*
- 3) *Siyāsah Maliyyah*

Keempat, T. M. Hasbi membagi ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* menjadi delapan bagian yaitu :

- 1) *Siyāsah Dustūriyyah Shar’iyyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan)
- 2) *Siyāsah Tasriyyah Shariyyah* (kebijaksanaan penetapan hukum)
- 3) *Siyāsah Qadlaiyyah Shariyyah* (kebijaksanaan peradilan)
- 4) *Siyāsah Maliyyah Syariyyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter)
- 5) *Siyāsah Idariyyah Shar’iyyah* (kebijaksanaan administrasi negara)
- 6) *Siyāsah Dauliyyah/Siyāsah Khariyyah Shar’iyyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri/Internasional)
- 7) *Siyāsah Tanfidziyyah Shar’iyyah* (politik pelaksanaan undang-undang)
- 8) *Siyāsah Harbiyyah Shar’iyyah* yaitu politik peperangan.

Dari beberapa pembagian ruang lingkup diatas maka dapat dikelompokkan menjadi 3 bagian yaitu :⁵³

⁵³ Ibid, 15.

- 1) *Siyāsah Dustūriyyah* atau Politik legislatif dalam bidang ini meliputi studi tentang keputusan hukum oleh legislatif (*Tashriyyah*), yudikatif oleh (*qadlaiyyah*), dan administrasi pemerintahan oleh eksekutif (*idariyyah*).
 - 2) *Siyāsah* dauliyah/*Siyāsah Kharijyyah* atau Politik Luar Negeri, Bagian ini mencakup hubungan sipil antara warga Muslim dan non-Muslim tanpa kewarganegaraan, dan bagian ini juga mengatur politik perang (*Siyāsah Harbiyyah*).
 - 3) *Siyāsah* Maliyyah atau Politik Fiskal dan Moneter, bagian ini membahas tentang sumber keuangan negara, belanja dan belanja negara, perdagangan, kepentingan umum, dan perbankan.
3. Sumber Hukum *Fiqh Siyāsah*

Setiap bidang keilmuan pasti memiliki sumber penelitian yang berbeda-beda, dan bidang-bidang tersebut dapat berkembang seiring dengan perkembangan zaman begitu juga dengan penelitian *Fiqh Siyāsah*. Salah satu cabang *Fiqh*, *Fiqh Siyāsah*, memiliki sumber hukum yang dapat menjadi acuan dan pedoman, dan dapat dibagi menjadi dua bagian utama: sumber primer dan sumber sekunder. Fatimah al-Nabawi membagi sumber *Fiqh Siyāsah* menjadi tiga bagian: sumber tercatat selain Al-Qur'an dan al-Sunnah, Al-Qu'an dan al-Sunnah, dan sumber dari sisa-sisa mantan Muslim.⁵⁴

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah*...., 16

Selain sumber Al-Qur'an dan As-Sunnah, Ahmad Sukarja mengungkapkan bahwa sumber penelitian tentang *Fiqh Siyāsah* berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, yaitu pandangan para ahli politik, seperti urf atau adat istiadat setempat. Adat istiadat, pengalaman masa lalu, dan aturan yang dibuat oleh orang sebelumnya. Selain itu sumber-sumber yang lain seperti perjanjian antar negara dan konvensi yang berasal dari manusia dan lingkungannya bersifat dinamis atau berkembang. Hal tersebut sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang dihadapi oleh masyarakat yang bersangkutan. Hal inilah yang membuat kajian *Fiqh Siyāsah* menjadi studi yang dinamis, responsif, dan antisipasif terhadap perkembangan masyarakat.

F. *Siyāsah Dustūriyah*

1. Definisi *Siyāsah Dustūriyah*

Siyāsah Dustūriyah terdiri dari dua suku kata yaitu kata *Siyāsah* dan kata *Dustūriyah*, *Siyāsah* yang berarti pemerintah, pengambilan, keputusan, pembuatan kebijaksanaan, pengurusan dan pengawasan. Sedangkan *Dustūriyah* ialah Undang-Undang atau peraturan.⁵⁵ *Siyāsah Dustūriyah* merupakan bagaian dari *Fiqh Siyāsah* oleh karena itu dapat diartikan bahwa *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* adalah *Siyāsah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan kepala negara, batasan kekuasaan

⁵⁵ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 27.

yang lazim bagi pengurusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.⁵⁶

Disamping itu *Siyāsah Dustūriyah* mempunyai kata istilah lain yaitu *Fiqh dusturi* yang merupakan nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, sebab didalam dustur itu terdapat prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah seharusnya perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.⁵⁷

2. Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūriyah*

Permasalahan dalam *Fiqh Siyāsah* adalah hubungan antara pemimpin dan disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan yang ada dalam masyarakatnya dan sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh sebab itu dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* biasanya dibatasinnya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta untuk memenuhi kebutuhannya.⁵⁸

Fiqh Siyāsah Dustūriyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, namun secara umum disiplin ilmu ini meliputi hal-hal yaitu : 1) Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan), 2) Persoalan

⁵⁶ J Suyuti Pulugan, *Fikih Siyāsah...*, 43-44.

⁵⁷ Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2017), 53.

⁵⁸ Ibid, 47.

imamah, hak dan kewajibannya, 3) Persoalan rakyat, statusnya, dan hak-haknya, 4) Persoalan bai'at, 5) Persoalan waliyul ahdi, 6) Persoalan perwakilan, 7) Persoalan ahlul halli wal aqdi, 8) Persoalan wuzaroh dan perbandingannya.⁵⁹

Apabila dilihat dari sisi lain ruang lingkup *Fiqh Siyāsah* ini dapat dibagi menjadi 4 bagian yaitu :⁶⁰

- 1) Bidang *Siyāsah* tasri'iyah, mengatur mengenai ahlu hali wal aqdi, persoalan perwakilan rakyat. Hubungan muslim dengan non muslim dalam suatu negara, undang-undang dasar, perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, dan peraturan daerah.
- 2) Bidang *Siyāsah* tanfidiyah, mengatur persoalan imamah, bai'at, wuzaroh, waliy al ahdi dan lain-lain.
- 3) Bidang *Siyāsah* qadlai'yah, mengatur persoalan tentang peradilan
- 4) Bidang *Siyāsah* idariyah, mengatur masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Abu A'la al Maududy mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mendasar tentang *Siyāsah Dustūriyah* yaitu :

“What is the basic theory of state? What is the authority of it's legislation? What are the guiding principles of state policy? What are the qualification of the rules of an islamic state? What are the objectives of islamic state? In whom does sovereignty reside, and

⁵⁹ Ibid, 48.

⁶⁰ Ibid, 49

what are the different organ of the state? What is the mode of the distribution of power between the defferent organ of the state, viz the legislature, the executif, and judiciary? What are the conditions of citizenship? What are the rights and duties of Muslim citizen? What are the right and duties of non Muslim citizen (dzimmis).

Jawaban pertanyaan-pertanyaan diatas itulah yang menjadi objek kajian *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* meskipun para ulama tidak selamanya sepakat dalam menjawab pertanyaan tersebut.

3. Sumber Hukum *Siyāsah Dustūriyah*

Sumber *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* pertama adalah Al-Qur'an yaitu berupa ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat, dalil-dalil kully, dan semangat ajaran Al-Quran. Kemudian sumber yang kedua ialah hadis, terutama hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah dan juga kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah dalam menerapkan hukum di Arab. Namun dalam hal ini juga harus lebih dilihat semangatnya, sebab hal-hal yang bersifat teknis kemungkinan telah banyak berubah karena kemajuan yang pesat dari ilmu dan teknologi.⁶¹

Sumber yang ketiga adalah kebijakan-kebijakan Khulafau al-Rasyidin dalam mengendalikan pemerintahan meskipun terdapat perbedaan dari masing-masing pembawaannya dalam pemerintahan, tetapi ada kesamaan dalam dalam alur kebijakannya yaitu berorientasi pada sebesar-besarnya kemaslahatan rakyat. Sumber yang keempat yaitu hasil ijtihad dari para

⁶¹ Ibid, 53.

ulama, hasil ijtihad para ulama ini sangat membantu kita dalam masalah yang muncul pada *Fiqh* dusturi yaitu dalam memahami semangat *Fiqh* dusturi dan prinsip-prinsipnya.

Dalam mencapai kemaslahatan umat haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik yaitu berdasarkan pada Al-Maqasid al-Sittah atau enam prinsip tujuan hukum Islam, diantaranya yaitu *hifdh al-din* (memelihara agama), *hifdh al-nafs* (memelihara jiwa), *hifdh al-aql* (memelihara akal), *hifdh al-mal* (memelihara harta), *hifdh al-nasl* (memelihara keturunan), dan *hifdh al-ummah* (memelihara umat).⁶²

Sumber yang terakhir adalah sumber dari *Fiqh* dusturi yaitu berupa adat istiadat atau kebiasaan suatu bangsa yang sesuai dengan Al-Quran dan hadis dan tidak bertentangan. Dalam adat kebiasaan kemungkinan ada yang tidak tertulis atau biasa disebut dengan konvensi namun ada juga yang tertulis dari adat kebiasaan itu kemudian diangkat menjadi ketentuan yang tertulis namun yang terpenting adalah persyaratan adat tersebut dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan sebab kaidah: al-adah al-mahkamah bukan tanpa syarat tetapi '*adah al-sahihah*.

G. Konsep *Maslāhah Mursalah*

1. Pengertian *Maslāhah Mursalah*

Secara Etimologis Maslaha merupakan jamak dari *Maslih* yang bersasal dari kata *Shalih*, kata kerja ini biasanya digunakan untuk menunjukkan jika sesuatu atau seseorang menjadi baik, benar, adil, saleh,

⁶² Ibid, 54.

jujur, serta untuk menunjukkan kebajikan.⁶³ *Maslaha Mursalah* dalam pandangan pengertian umum yaitu mutlak, sehingga bilamana telah ditetapkan dalam bentuk hukum dengan tujuan kemaslahatan, meski selama itu belum ada nass/dalil yang membenarkan atau menyalahkannya, terang para fuqaha ushul.⁶⁴

Menurut prof. DR. Rachmat Syafe'I yang menjelaskan *maslaha al-Mursalah* secara lebih luas, yaitu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga ada pembatalnya. Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syari'at, suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemudharatan atau untuk menyatakan suatu manfaat maka kejadian tersebut dinamakan *Maslāhah al-Mursalah*. Tujuan utama *Maslāhah al-Mursalah* adalah kemaslahatan, yaitu memelihara dari kemudharatan dan menjaga kemanfaatannya.⁶⁵

Maslāhah Mursalah berdasarkan pandangan ahli ushul fiqh, adalah kebaikan yang sudah ditentukan agama islam dalam wujud aturan hukum dengan memiliki tujuan agar tercapainya kebaikan selama tidak ada pernyataan yang memberikan penilaian baik atau buruk. Dengan demikian, kemaslahatan tersebut bersifat haq/mutlak.⁶⁶

⁶³ Mukhsin Nyak Umar, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia (Pendekatan Al-Maslahah Mursalah)*, (Banda Aceh: Yayasan Pena, 2006), 9.

⁶⁴ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Penerbit Amzah, 2011), 127

⁶⁵ Rachmat Syafe'I, *Ilmu Ushul Fiqh*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 117.

⁶⁶ Ibid

2. Landasan Hukum *Maslāhah Mursalah*

Salah satu tujuan disyariatkan hukum Islam adalah menjadi rahmat bagi manusia. Hal ini ditegaskan dalam Al-Quran bahwa tujuan diutusny Rasul adalah untuk menjadi rahmat bagi seluruh alam. Sebagaimana surah Al-anbiya ayat 107 :

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Dan tidaklah kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا الصُّدُورِ هُدًى
وَرَحْمَةً لِّلْمُؤْمِنِينَ

Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman. (QS. Yunus :57)

Jika secara umum syariat mempunyai tujuan kemaslahatan bagi manusia, maka dalam seluruh aturanaturan syariat sesungguhnya terkandung kemaslahatan didalamnya. Sebagian maslahat tersebut dapat dicerna oleh akal pikiran (ma'qul ma'na), tetapi sebagian lagi tidak dapatdicerna oleh akal (ghair ma'qul). Hukum-hukum syari'at yang ghairu ma'qul ini terutama dalam persoalan-persoalan ibadat. Dalam hal ini, maka sikap terbaik adalah menerima dan mengikuti saja (ta'abbudi).⁶⁷

⁶⁷ Mukhsin Nyak Umar, *Al-Maslahah Al-Mursalah Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam*, (Banda Aceh: Turats, 2017), 136.

Dalam Alquran masalah diungkapkan secara jelas. Artinya, Alquran menunjukkan bahwa persoalan tersebut adalah masalah semua orang, dan secara nyata dapat kemaslahatan tersebut dapat dirasakan secara nyata oleh semua orang, karena semua orang memiliki hajat atau terkait dengan hal itu. Hal ini telah ditegaskan oleh para ahli hukum Islam sebagai sesuatu yang bersifat dharuriah (mendasar). Masalah seperti ini yang dinyatakan secara langsung oleh Alquran untuk semua orang, disebut masalah mu'tabarah.

3. Macam-Macam *Maslāhah Mursalah*

Didalam hukum islam berorientasi terhadap kemaslahatan dan menekankan keselarasan kebijakan dalam mengatur aspek kemaslahatan didalamnya. Maka, konsep *Maslāhah* bisa dipecah menjadi beberapa menurut golongannya, antara lain:⁶⁸

a. *Maslāhah* ditinjau dalam sudut pandang keberadaannya:

- 1) *Maslāhah "mulghah"*, merupakan konsep kemaslahatan yang tidak mendapat pengakuan hukum dengan kata lain mendapat penolakan dari hukum asal, karena kemaslahatan tersebut bertolak belakang dengan syara'. Atau sikap manusia yang menganggap baik suatu perbuatan tersebut.
- 2) *Maslāhah "Mursalah"*, merupakan suatu konsep kemaslahatan yang tidak mendapat pengakuan atas hukum syara', serta tidak dibatalkan atau ditolak oleh syara' melalui dalil-dalil yang lebih

⁶⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2009), 229.

rinci. *Maslāhah* tersebut disebut *Mursalah* dikarenakan terlepas dari dalil yang membenarkan atau menyalahkannya, dengan demikian disebut mutlak dimana tidak mempunyai kaitannya pada teks syariat.

- 3) *Maslāhah* “*mutabarraḥ*”, merupakan konsep kemaslahatan yang didukung oleh nass atau dasar hukum. Intinya yaitu adanya sebuah argumentasi kekhususan terhadap kemaslahatan tersebut. Para ulama juga menyepakati terkait *Maslāhah* tersebut yang merupakan bentuk hujjah shariyah yang shahih. Contohnya, larangan minum khamr.
 - b. *Maslāhah* dalam perspektif kualitas serta kepentingan untuk sebuah kemaslahatan, antar lain:
 - 1) *Maslāhah* “*hajiyah*”, yaitu suatu konsep bentuk kemaslahatan dengan tujuan sebagai pelengkap daripada *Maslāhah* lainnya. Karena *Maslāhah* ini bersifat penyempurnaan, maka jika tidak terpenuhi, dapat mengakibatkan suatu kesulitan, tetapi memiliki dampak yang fatal hingga terjadinya kematian terhadap manusia. Sebagai contoh, seperti membuka usaha untuk berbisnis, yaitu menabung di bank.
 - 2) *Maslāhah* “*tahsiniah*”, ialah suatu konsep kemaslahatan dengan sifat pelengkap dari kedua jenis *Maslāhah* sebelumnya. Dimana bila tidak tercapai sesuatu maka tidaklah berdampak buruk dalam

berkehidupan yang dilakukan manusia. Seperti contohnya membeli ruma mewah, membeli mobil atau motor.

- 3) *Maslāhah “dauriyah”*, ialah sebuah konsep kemaslahatan yang mengutamakan untuk bertahan hidup di dunia serta di akhirat kelak. Dalam maslahat dauriyah ini dibagi dalam 5 macam dan wajar disebut menggunakan istilah al maslahih al khamisah, yaitu *Hifdz ad Din*, *Hifdz an Nafs*, *Hifdz al Aql*, *Hifdz an Nasab*, dan *Hifdz al Maal*.⁶⁹

H. Wewenang Dalam Konsep *Fiqh Siyāsah Dustūriyah Tashri’iyyah*

1. Konsep Wewenang dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Wewenang merupakan suatu hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Wewenang dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering disamakan dengan kewenangan dan kekuasaan, ketiga istilah tersebut sering dipertukarkan. Kekuasaan yang biasanya berbentuk bahwa”ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”, Bahkan wewenang sering disamakan dengan kewenangan. Namun menurut Ateng Syarifudin terdapat perbedaan antara wewenang dan kewenangan yaitu harus ada perbedaan antara wewenang (competence, bevoegheid), dengan kewenangan (authority, gezag).⁷⁰

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1998), 78.

Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang sedangkan wewenang hanya bagian tertentu dari kewenangan. Wewenang merupakan lingkup tindakan publik, lingkup wewenang pemerintahan yang tidak hanya meliputi wewenang dalam pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi yang wewenang utamanya ditetapkan dalam undang-undang. Dengan demikian istilah wewenang secara yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh perundang-undangan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.⁷¹

Sedangkan dalam konsep Islam menurut Arkoun wewenang diartikan sebagai perasaan persekutuan mendalam yang mempersatukan anggota suatu kelompok, bangsa, atau masyarakat yang terlibat dalam suatu tindakan revolusioner, atau dalam mengejar suatu upaya eksistensi, kobaran semangat atau pemertahanan suatu jati diri yang merekapitulasikan suatu tradisi dan membuka suatu masa depan. Kemudian untuk model wewenang ialah yang telah dicontohkan oleh para nabi, orang-orang suci, pemikir, pencipta dan pembangun budaya.⁷²

Menurut Muhammad Abduh Orang yang mempunyai wewenang adalah *Ahl al-halli wa al-aqdi* yaitu para hakim, ulama, pemimpin perang, dan semua jenis pemimpin yang menjadi panutan umat Islam dalam

⁷¹ Ibid

⁷² Firadaus Ayu Palestina, “Analisis Penataan Kewenangan Antar Penyelenggara Pemilihan Umum Ditinjau Dari Fiqh *Siyāsah* Dysturiyah dan Sadd Al-Dzari’ah”, (Tesis—UIN Sunan Ampel, Surabaya 2019), 18.

masalah kemaslahatan umat.⁷³ Dalam tatanan kenegaraan *ahl al-halli wa al-aqdi* hampir mirip dengan lembaga perwakilan daerah yaitu memiliki aspek kesamaan pada aspek fungsinya. Keduanya berfungsi dalam menampung aspirasi masyarakat serta melaksanakan amar ma'ruf nahi munnkar bagi rakyat. Namun dilihat dari penilaian sisi kewenangannya, dalam kajian *Siyāsah* kewenangan merupakan tugas dari al-Sulthah al-*Tashri'iyyah* yaitu kekuasaan yang utama dalam pemerintahan Islam sebab ketentuan dan ketetapan yang dikeluarkan dalam lembaga legislatif ini akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan akan dipertahankan oleh lembaga yudikatif.⁷⁴

2. Definisi dan Wewenang *Ahl al-halli wa al-aqdi*

Ahl al-halli wa al-aqdi diartikan dengan orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Ulama fikih menyebutkan istilah *ahl al-halli wa al-aqdi* sebagai orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka dan tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung. Oleh karena itu al-Mawardi menyebut *ahl al-halli wa al-aqdi* sebagai golongan yang berhak memilih dan peranannya sangat penting dalam memilih al imamat yaitu golongan yang berhak dipilih sebagai khalifah.⁷⁵

⁷³ Muhammad Nurul Huda, "Kedudukan Peran Ahl Al-Hall Wa Al-aqdi Relevansinya Pada Kinerja DPR", (UIN Raden Intan, Lampung, 2018), 23.

⁷⁵ J Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāsah*...., 71

Sebagian ahli tafsir mengidentikkan *ahl al-halli wa al-aqdi* dengan ulil amri ketika membahas surat an-Nisa, 4: 59

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ
 مِنْكُمْ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ
 بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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.

Sebagaimana pendapat al Nawawi dan Muhammad abduh, An-Naisaburi menyatakan bahwa *ahl al-halli wa al-aqdi* adalah orang-orang terhormat dengan hati yang lapang. Al Nawawi mengidentifikasi sebagai pemimpin dan pemimpin masyarakat, sementara Muhammad Abduh pada kitab yang ditulis oleh muridnya Muhammad Rasyid Ridla, merinci bahwa *ahl al-halli wa al-aqdi* adalah seorang hakim, ulama, panglima perang dan semua jenis pemimpin yang menjabat sebagai referensi bagi umat Islam dalam urusan publik. Sedangkan menurut Ibnu Taimiyah menyebutnya sebagai ahl al-syaukah dan sebagian menyebutnya dengan ahl syuru' atau ahl al-ijma' sementara al-baghdadi menamakan dengan ahl al-ijtihad . Namun semua mengacu pada sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kemaslahatan hidup rakyat.⁷⁶

⁷⁶ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam.....*, 71

Persoalan *ahl al-halli wa al-aqdi* ada semenjak di bai'at nya Abu Bakar sebagai Khalifah (pemimpin umat Islam). Paradigma Ulama fiqih merumuskan istilah *ahl al-halli wa al-aqdi* berdasarkan sistem pemilihan empat khalifah yang dilakukan oleh tokoh-tokoh bersahabat yang mewakili golongan muhajirin dan anshor. Mereka itu diakui sebagai *ahl al-halli wa al-aqdi* yang menjabat sebagai wakil ummah oleh para ulama fiqih.⁷⁷

Berkaitan dengan perwakilan Rasyid Ridla mengatakan bahwa dikalangan umat Islam harus ada orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan dalam mengatur kemaslahatan masyarakat serta mampu menyelesaikan masalah pertahanan, ketahanan, masalah kemasyarakatan dan masalah politik. Itulah yang disebut dengan ahl syura atau *ahl al-halli wa al-aqdi* di dalam hukum Islam. Pengangkatan khalifah tidak dibenarkan jika tidak dilakukan oleh mereka (*ahl al-halli wa al-aqdi*) dan membai'at nya dengan kerelaannya dan mereka itulah yang menjadi wakil masyarakat pada bangsa-bangsa lainya. Abu A'la al Maududi disamping menyebutnya *ahl al-halli wa al-aqdi* juga menyebutnya dengan “dewan penasihat”.⁷⁸

Dari urain tentang *ahl al-halli wa al-aqdi* maka dapat disimpulkan bahwa:

- 1) *ahl al-halli wa al-aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki wewenang memilih dan membai'at imam.

⁷⁷ J Suyuti Pulungan, *Fikih Siyāsah....*, 72.

⁷⁸ Djazuli, *Fiqh Siyāsah....*, 75-76.

- 2) *ahl al-halli wa al-aqdi* mempunyai wewenang dalam mengarahkan masyarakat pada kemaslahatan umat.
- 3) *ahl al-halli wa al-aqdi* memiliki wewenang memproduksi undang-undang yang mengikat seluruh umat yang tidak diatur secara tegas oleh AL-Quran dan Hadis nabi.
- 4) *ahl al-halli wa al-aqdi* sebagai tempat konsultasi imam dalam menentukan kebijakannya.
- 5) *ahl al-halli wa al-aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan. Dalam konteks Indonesia wewenang nomor 1 dan 2 mirip dengan wewenang MPR, wewenang nomor 3 dan 4 adalah wewenang DPR dan wewenang nomor 5 adalah wewenang DPA sebelum amandemen UUD 1945.

Sementara itu adapun syarat-syarat bagi *ahl al-halli wa al-aqdi* yaitu sebagaimana menurut al-Mawardi dan abu Ya'la yang dikutip oleh al-Anshari ada tiga syarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap wakil rakyat (*ahl al-halli wa al-aqdi*), diantaranya:⁷⁹

- 1) sifat adil terhadap siapa saja dan selalu memelihara wibawa dan nama baik (muru'ah)
- 2) pengetahuan yang memadai mengenai seluk beluk ketatanegaraan sehingga mampu menentukan pilihan

⁷⁹ Ibid

3) wawasan yang luas, cerdas, kritis dan bijak sehingga mampu menilai berbagai alternatif untuk memilih sesuatu yang lebih baik demi kemaslahatan umat.

3. Lembaga al-Sulthah al-*Tashri'iyyah* dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah*

Dalam bahasa arab Sulthah berasal dari kata yang kemudian membentuk kata salata yang berarti menguasai atau berkuasa, sedangkan *Tashri'iyyah* berasal dari kata sharafa yang berarti menjelaskan atau menetapkan yang kemudian ditasharifkan menjadi kata kerja sharra'a yang bermakna membuat shari'at (jalan atau sumber air). Dengan demikian al-sulthah al-*Tashri'iyyah* adalah suatu badan yang bertugas membuat syariat atau undang-undang.⁸⁰

Dalam kajian *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* al- Sulthah al-*Tashri'iyyah* merupakan kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang dimiliki pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Istilah al- Sulthah al-*Tashri'iyyah* digunakan untuk menunjuk salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Dalam konteks ini diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat berdasarkan ketentuan syariat Islam.⁸¹

Dengan arti lain dalam al- Sulthah al-*Tashri'iyyah* pemerintahan melaksanakan tugas *Siyāsah* syar'iyyah untuk membentuk suatu hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam yang sesuai dengan

⁸⁰ Ibid, 77.

⁸¹ Ibid, 78.

ajaran Islam untuk kemaslahatan umat. Kewenangan dan tugas dari lembaga legislatif ini merupakan kekuasaan yang terpenting dalam pemerintahan Islam sebab ketentuan dan ketetapan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif ini otomatis akan dilaksanakan secara efektif oleh lembaga eksekutif dan dipertahankan oleh lembaga yudikatif. Orang-orang yang duduk di lembaga legislatif ini diharuskan dari para mujtahid dan ahli fatwa (mufti) serta para pakar dari berbagai bidang.⁸²

Dalam penetapan syariat Islam hanya Allah SWT yang berwenang memberlakukan hukum Islam, maka wewenang dan tugas al-Sultah al-Tashiriyah hanya sebatas memahami dan menggali sumber-sumber Syariat Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadis. Nabi Muhammad SAW menjelaskan hukum dan peraturan Islam juga. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan oleh lembaga legislatif harus mengikuti ketentuan dari dua sumber hukum Islam. Jadi al-sultah al-*Tashri'iyah* memiliki dua fungsi yaitu:

Pertama, Persoalan yang sudah ada dalam nash Al-Qur'an dan Sunnah. Hukum yang ditetapkan oleh al-sulthah al-*Tashri'iyah* adalah hukum suci yang disyaratkan dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW yang dijelaskan dalam hadits. Pada prinsipnya, kedua sumber Islam ini hanya menggambarkan masalah-masalah global dan jarang menguraikannya.⁸³

⁸² La Samsu, "Al-Sul Ah Al-Tasyri'iyah, Al-Sul Ah Al-Tanfi iyyah, Al-Sul Ah Al-Qa A'iyah", *Jurnal Tahkim* Vol XII, No.1 (Juni 2017), 158.

⁸³ Muhammad Ramadhan Saiful Haq...., 35.

Kedua, melakukan ijtihad untuk masalah yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam nash. Di sinilah al-sulthah al-*Tashri'iyah* harus diisi oleh para mujtahid dan mufti ketika mereka melakukan ijtihad untuk menentukan hukuman oleh Qiyas. Mujtahid dan Mufti' ada dalam hal-hal yang menimbulkan ilat atau sebab hukum dan disesuaikan dengan ketentuan nash, dan ijtihad anggota legislatif harus mengacu pada prinsip jalb al-mashalih dan daf almafasiid (mengambil manfaat dan menolak maksiat). Melakukan Ijtihad ini harus seimbang dengan memperhatikan keadaan dan kondisi masyarakat agar peraturan yang dibuat dan hasil yang diterbitkan sejalan dengan aspirasi masyarakat dan tidak membebani satu pihak.⁸⁴

Al- Sulthah al-*Tashri'iyah* disebut juga dengan Badan Legislatif yaitu sebuah institusi yang memiliki bidang kuasa untuk membuat undang-undang oleh karena itu Adanya lembaga ini Serta peranannya dalam sebuah negara sangat penting badan ini merupakan struktur utama dalam sebuah negara berdasarkan hal tersebut seseorang yang akan dibaiat untuk menjadi ahli dari badan ini haruslah memiliki syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh para ulama mutaqaddimin (ulama-ulama terdahulu) seperti Imam al -Mawardi dan Abu Yacla al -Farra ataupun ulama-ulama seperti al-Khayyat , Mahmud al-Khalidiy, Wahbah al-Zuhaily, dan ulama-ulama lain.

⁸⁴ Ibid, 36.

Abd Aziz al-Khayyat menyatakan syarat dari ahli badan legislatif Islam harus Islam, adil, jujur, Iffah, menjaga Marwah baik dan Rasyid sedangkan syarat yang paling rendah adalah apabila kebaikan lebih banyak dan keburukannya lebih sedikit. Menurut pengikut mazhab hanafiyah dan Hadawiyah (aliran syiah) membenarkan orang non muslim menjadi ahli badan ini dengan syarat memahami ajaran Islam dan dapat berbuat adil. Mahmud al-Khalidiy mengatakan “ setiap orang yang hidup dalam negara Islam dan taat kepada hukum hukumnya bisa untuk menjadi ahli dalam Majelis Syuro apabila dia sudah baligh berakal laki-laki atau perempuan muslim atau bukan muslim.⁸⁵

Dari beberapa uraian syarat-syarat bagi anggota legislatif Islam tersebut maka para ulama mengkategorikan menjadi dua syarat yaitu al-shurut al dinniyah (syarat yang berkaitan dengan agama) seperti baligh, rasyid, faqih, adil, dan jujur. Dan al-shurut al-ilmiyyah (syarat keilmuan) seperti memiliki ilmu pengetahuan yang luas, berwawasan politik, dan bertempat tinggal di ibu kota negara.

⁸⁵ Ibid, 37.

BAB III

PEMINDAHAN WEWENANG MANAJEMAN PENDIDIKAN SMA/SMK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pemindahan Pengelolaan Pendidikan SMA/SMK Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi

Menilik sejarah pengaturan pemerintahan daerah, UU Pemda No. 23 Tahun 2014 terbentuk untuk merevisi UU Pemda No. 32 Tahun 2004. Dalam Naskah Akademik Revisi UU No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa revisi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari UU No. 32 Tahun 2004 terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan Praktek penyelenggaraan pemerintahan Daerah juga dinilai belum sepenuhnya menjamin Terwujudnya NKRI yang desentralistis.⁸⁶

Selain itu ketidakpastian pengaturan dalam undang-undang PEMDA yang lama seringkali menimbulkan interpretasi yang berbeda dari berbagai kelompok kepentingan, perlunya penambahan regulasi baru tentang pelayanan publik dan peran serta masyarakat, Banyaknya urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada kabupaten/kota tidak sesuai dengan

⁸⁶ Naskah akademik UU No.32 Tahun 2004

sumber dana yang dialokasikan, banyaknya urusan pemerintahan cenderung membuat pemerintah daerah dengan otonomi luas meningkatkan struktur kelembagaannya sehingga terjadi peningkatan biaya peralatan atau biaya overhead.⁸⁷

Untuk meminimalisir hal tersebut, dalam undang-undang pemerintah daerah yang baru, pemerintah telah mengurangi 31 urusan pemerintahan kabupaten/kota menjadi 20 urusan pemerintahan. Salah satu urusan pemerintahan yang tidak lagi menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah kewenangan penyelenggaraan pendidikan menengah.⁸⁸ Pengalihan urusan Manajemen pendidikan terdapat pada pasal 15 ayat (1) dan (2) pada lampirannya yakni di angka 1 lampiran huruf A :

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Propinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Manajemen Pendidikan	a. Penetapan standar nasional pendidikan. b. Pengelolaan pendidikan tinggi	a. Pengelolaan pendidikan menengah. b. Pengelolaan pendidikan khusus	a. Pengelolaan pendidikan dasar. b. Pengelolaan pendidikan anak usia dini dan pendidikan nonformal.

⁸⁷ Sella Nova Damayanti, ..., 2.

⁸⁸ Ibid.

Pengalihan dalam desentralisasi Pendidikan ini bertujuan untuk memudahkan pemerintah provinsi dalam Menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan diharapkan dapat Meningkatkan akuntabilitas serta efektivitas kebijakan pendidikan dalam Rangka good governance. Pengalihan kewenangan ini pada dasarnya agar pemerintah Daerah bisa lebih fokus. Pemerintah kabupaten/kota dapat lebih fokus Membenahi pendidikan dasar, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Pendidikan Masyarakat (Dikmas). Pemkab/Pemkot diharapkan bisa Mengurusi ini secara optimal dan maksimal. Sementara pemerintah Provinsi dapat lebih memprioritaskan pendidikan menengahnya. Selain itu Pemprov juga diharapkan bisa menuntaskan program yang dicanangkan Pemerintah pusat, yakni wajib belajar 12 Tahun.⁸⁹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran masyarakat. Fenomena Pengalihan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 .

Pasca lahirnya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memunculkan pro kontra terhadap kebijakan pengalihan Kewenangan pendidikan menengah. Pasalnya, selama ini Kewenangan pengelolaan

⁸⁹ Adnan Pratama, "Analisis Implementasi Kebijakan Pengalihan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah Dari Pemerintah Kabupaten/Kota Ke Pemerintah Provinsi di Sulawesi Selatan", (Tesis—Universitas Hasanuddin, Makassar, 2019), 2.

pendidikan menengah yang dilakukan oleh kabupaten/kota dianggap tidak Mengalami kendala yang berarti. Bahkan banyak Kabupaten/kota yang mampu menyelenggarakan Pendidikan menengah secara gratis, misalnya Kota Surabaya, Kota Blitar, dan daerah lainnya. Beberapa pihak yang kontra, mengajukan Permohonan ke MK untuk menguji UU Pemda Tersebut, terkait pengalihan manajemen pendidikan Menengah.⁹⁰

Permohonan tersebut antara lain Diajukan oleh Walikota Blitar, Muh. Samanhudi Anwar yang meminta kepada MK untuk menyatakan UU Pemda tersebut, khususnya Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan inkonstitusional Bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan Hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai Kewenangan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan pemerintah kabupaten/Kota.⁹¹

Menurutnya sebagai kepala daerah, dengan adanya ketentuan tersebut, Pemerintah Kota Blitar Dirugikan karena antara lain tidak dapat menetapkan Kebijakan pendidikan menengah gratis, tidak Dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan Menengah, dan tidak dapat mewujudkan kurikulum Muatan lokal yang memperhatikan kekhususan dan Keragaman Kota Blitar. Namun dalam amar putusan mengadili menolak permohonan untuk seluruhnya. Dalam pertimbangannya mahkamah menyatakan bahwa pendidikan menengah lebih

⁹⁰ Fikri Habibi, Transisi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan SMA/SMK Di Provinsi Banten,, 11

⁹¹ Aditya Budiman, MK Putuskan Pengelolaan SMA di Bawah Pemerintahan Provinsi, <https://nasional.tempo.co/read/892840/mk-putusan-pengelolaan-sma-dibawah-pemerintah-provinsi> , diakses pada 18 Juli 2022.

tepat diserahkan kepada provinsi. Hal ini didasarkan atas prinsip akuntabilitas, eksternalitas, serta kepentingn strategis nasional yang merupakan kebijakan pembentuk undang-undang yang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁹²

Permohonan sejenis juga diajukan oleh 4 (empat) orang wali murid yang berasal dari Surabaya. Menurut kuasa hukum para wali murid tersebut, Edward Dewaruci, ketentuan itu akan merugikan Wali murid yang tidak lagi mendapatkan pelayanan Secara baik dari setiap sekolah yang ada, sehingga Terjadi kerugian konstitusional bagi wali murid, jika Pasal tersebut tidak memperhatikan kabupaten/Kota yang telah mampu mengurus pendidikan Di wilayahnya sendiri. Ketentuan tersebut juga Dinilai berpotensi menghilangkan jaminan bagi Warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan Memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan Teknologi, sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 Dan menimbulkan ketidakpastian hukum.⁹³

Namun dalam Uji Materiil tersebut Mahkamah Konstitusi (MK) menolak untuk seluruhnya permohonan yang diajukan sejumlah warga Surabaya, diwakili Bambang Soenarko, terkait uji materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Putusan dengan Nomor 31/PUU-XIV/2016 tersebut diucapkan Ketua MK Arief Hidayat

⁹² Ibid

⁹³ Fikri Habibi, Transisi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan SMA/SMK Di Provinsi Banten.....12.

dengan didampingi delapan Hakim Konstitusi lainnya, Rabu (26/7) di Ruang Sidang MK.⁹⁴

Pada pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 30/PUU-XIV/2016, Mahkamah mempertimbangkan dari perspektif urusan pemerintahan, penempatan pendidikan dalam klasifikasi Urusan Pemerintahan Konkuren yang kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Kabupaten/Kota merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang. Hal tersebut, tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.⁹⁵

Terkait persoalan bahwa saat diundangkan dan diberlakukannya UU Pemda masih berlaku pula UU Nomor 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), Mahkamah berpendapat sepanjang menyangkut kewenangan yang langsung berkaitan dengan daerah, seluruh peraturan perundang-undangan lainnya harus mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan UU Pemda, dalam hal ini sepanjang berkenaan dengan pendidikan.

Dalam putusan tersebut, Hakim Konstitusi Saldi Isra memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Dalam pertimbangannya, Saldi menyebut Pasal 18A UUD 1945 yang memberi kesempatan untuk mendesain hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota diatur dengan memperhatikan keragaman

⁹⁴ Lulu Anjarsari, MK Kembali Tegaskan Urusan Pendidikan Menengah Kewenangan Pemprof, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13886> , diakses pada 19 Juli 2022

⁹⁵ Kutipan Putusan MK 30/PUU-XIV/2016

daerah. Hal tersebut penting untuk melindungi hak konstitusional warga negara dalam pendidikan, terutama dalam mewujudkan tujuan bernegara. Hal tersebut termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Dengan mempedomani Pasal 18A UUD 1945, agar penyelenggaraannya menjadi efisien, pengalihan urusan penyelenggaraan pendidikan menengah tidak seharusnya digeneralisasi. Dalam arti, pengalihan kewenangan mesti dilakukan dengan memperhatikan daerah kabupaten/kota yang sejauh ini “berhasil” memberikan pelayanan pendidikan menengah dengan memadai.⁹⁶

Dengan demikian, pemilahan menggeser kewenangan untuk tujuan mencapai efisiensi penyelenggaraan pendidikan sesungguhnya juga sejalan dengan semangat yang terkandung di balik pembentukan UU Pemda. Apabila dikaitkan antara makna “keberagaman” dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, prinsip efisiensi dalam Pasal 13 ayat (1) UU Pemda, dan kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Saldi berpendapat sangat beralasan untuk memberikan kesempatan kepada daerah kabupaten/kota yang memiliki kemampuan melaksanakan urusan pendidikan termasuk pendidikan menengah. Hal tersebut guna tetap melaksanakan urusan penyelenggaraan pendidikan di kabupaten/kota masing-masing.⁹⁷

Pasca upaya Uji materiil UU No.23 Tahun 2014 Pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran huruf A tidak berhasil. Kewenangan pengelolaan pendidikan

⁹⁶ Lulu Anjarsari, MK Kembali Tegaskan Urusan Pendidikan Menengah Kewenangan Pemprof, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13886> , diakses pada 19 Juli 2022

⁹⁷ ibid

untuk menjalankan amanat Undang-Undang tersebut Pemerintah Provinsi mengambil alih pengelolaan pendidikan tingkat menengah. Berdasarkan hasil evaluasi pengelolaan SMA dan SMK setelah pengalihan urusan pendidikan ke provinsi yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Kemendikbud pada tahun 2019 terdapat permasalahan yang muncul akibat pengalihan tersebut, diantaranya: ada pada hal input dan proses pendidikan. Dalam input pendidikan dikelompokkan menjadi dua yaitu *instrumental input* dan *environmental input*.⁹⁸

Masalah input instrumental meliputi Sumber Daya Manusia (SDM), sarana dan prasarana serta dana. Permasalahan SDM yang ditemui dilapangan adalah provinsi belum melakukan analisis kebutuhan SDM oleh dinas pendidikan maka banyaknya guru honorer adalah permasalahan sarana dan prasarana yaitu terbatasnya jumlah dan jenis sarana prasarana di SMA dan SMK. Serta masalah dana yaitu berkurangnya/hilangnya Tunjangan Peningkatan Pendapatan (TPP), dan keterlambatan penerimaan tunjangan profesi.⁹⁹

Sedangkan permasalahan pada environmental input meliputi: 1) komite sekolah, 2) MKKS SMA serta MKKS SMK, 3) layanan dan 4) politik.

1) Komite sekolah menghadapi dua masalah yaitu: pertama tidak berani memungut dana komite sekolah jika tidak ada peraturan atau surat edaran dari gubernur, dan yang kedua gencarnya lembaga swadaya masyarakat

⁹⁸ Siswantri et.al, "Evaluasi Pengelolaan SMA dan SMK Setelah Pengalihan Urusan Pendidikan Ke Pemerintah Provinsi", *Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan*, 112.

⁹⁹ Ibid

(LSM) atau wartawan yang cenderung menakut-nakuti komite sekolah dengan anggapan melakukan pungutan liar.

- 2) MKK SMA dan SMK diberdayakan namun ada juga yang menjalankan kewenangan secara berlebihan sehingga khawatir suatu saat nanti akan disalahkan oleh penguji. Kewenangan yang berlebihan adalah menandatangani surat tugas di luar sekolah.
- 3) Kemudian untuk layanan, sekolah tidak mendapatkan informasi yang seharusnya didapat, terutama informasi terkait pengalihan urusan pendidikan ke provinsi
- 4) Pada permasalahan politik yang muncul yaitu adanya dua walikota yang mengajukan uji materi pada UU PEMDA yang baru. Salah satunya merupakan yaitu kota Surabaya karena menyelenggarakan pendidikan gratis.

Kemudian pada proses pendidikan permasalahan yang muncul meliputi : pembelajaran intrakurikuler, dan ekstrakurikuler, evaluasi dan pemantauan. Masalah utama dalam intrakurikuler adalah berkurangnya volume praktik, berkurangnya lama praktik dan berkurangnya guru tamu khususnya yang dihadapi SMK. Sedangkan permasalahan ekstrakurikuler antara lain: tidak adanya dana untuk mengikuti perlombaan kegiatan ekstrakurikuler tingkat provinsi seperti OSN, O2SN dan biaya pelatihan/persiapan seperti biaya instruktur karena tidak dikeluarkan oleh provinsi.¹⁰⁰ .

¹⁰⁰ Ibid, 113.

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYASAH DUSTURIYAH* TERHADAP PEMINDAHAN WEWENANG MANAJEMEN PENDIDIKAN SMA/SMK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014

A. Tinjauan Yuridis Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014

Dalam UUD NRI Tahun 1945 Perubahan Kedua Bab XA (Hak Asasi Manusia) Pasal 28 C ayat (1) berbunyi : *“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”*.¹⁰¹ Berdasarkan pasal tersebut jelaslah bahwa pendidikan dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia.

Kemudian pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) Pasal 5 ayat (1) , menyatakan bahwa hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu diatur Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang tersebut.¹⁰²

UU Sisdiknas menegaskan bahwa Pemerintah Daerah juga bertanggung jawab mengelola pendidikan (Pasal 50 ayat (4)) dan mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis

¹⁰¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰² Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

keunggulan lokal (Pasal 50 ayat (5)). Selanjutnya, hal tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut khususnya Pasal 13 ayat (1) huruf f, menentukan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi penyelenggaraan pendidikan dan lokasi sumber daya manusia potensial. Selanjutnya, dalam Pasal 14 ayat (1) huruf f, menegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: penyelenggaraan pendidikan.¹⁰³

Kewenangan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pendidikan, selanjutnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar (Pasal 7 ayat (1)).¹⁰⁴

Untuk selanjutnya, Pemerintah Indonesia merevisi UU Pemda No. 32 Tahun 2004 menjadi UU Pemda No. 23 Tahun 2014 yang merupakan pengganti undang-undang pemerintahan daerah yang lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan konstitusi dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

¹⁰³ Chairunnisa Dwi Puspita Sari, "Kewenangan Daerah Di Bidang Pendidikan Pasca Berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Studi Di Provinsi Riau", (Skripsi—Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018), 2.

¹⁰⁴ Ibid

UU Pemda ini diharapkan dapat menjadi solusi atas kegagalan UU sebelumnya yang memiliki banyak kelemahan namun dalam implementasinya Undang-Undang ini menimbulkan banyak pro dan kontra antar wilayah kabupaten/kota yang menerapkan program pendidikan gratis dalam perdanya.¹⁰⁵ Pasalnya dalam undang-undang tersebut terdapat perubahan pembagian urusan pemerintahan konkuren yang terdapat dalam pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran Huruf A yang menyatakan :

Pasal 15 Ayat (1) : *“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”*.

Pasal 15 Ayat (2) : *“Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran Undang-Undang ini menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13”*.

Dalam lampiran Undang-Undang tersebut terdapat perubahan dalam urusan pemerintahan bidang pendidikan yakni pada sub urusan manajemen pendidikan, pengelolaan pendidikan tingkat menengah atas yang semula pada undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya (UUNo.32 Tahun 2004) merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota namun pada UU PEMDA yang baru

¹⁰⁵ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

(UU No. 23 Tahun 2014) menjadi wewenang pemerintah provinsi. Dalam hal ini terjadi pemindahan wewenang.

Daerah-daerah yang menerapkan program pendidikan gratis diantaranya adalah Kota Blitar dengan Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun Oleh Walikota Blitar. Salah satu isi dari kebijakan tersebut adalah bahwa Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun adalah program yang mendorong peningkatan aksesibilitas kepada warga masyarakat usia 7 tahun sampai dengan 18 tahun yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dengan jalan membebaskan biaya satuan pendidikan dan biaya penyelenggaraan atau pengelolaan pendidikan kepada siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan yang diselenggarakan. Program tersebut merupakan program pendidikan yang sudah berjalan selama 5 tahun dan di dalam peraturan tersebut menyatakan bahwa semua pembiayaannya ditanggung oleh pemerintah Kota Blitar. Akan tetapi kebijakan tersebut berhenti setelah pemerintah pusat menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah.¹⁰⁶

Kemudian diikuti kota Surabaya dengan Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya No. 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan yang di dalamnya mengatur tentang pengelolaan pendidikan di Kota Surabaya. Dalam perda tersebut kota Surabaya telah memberikan jaminan pendidikan pada anak usia sekolah, sebagaimana yang dicantumkan dalam ketentuan Pasal 16 huruf (d)

¹⁰⁶ Imam Prasetyo, "Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan SMA/SMK Ke Provinsi", (SKRIPSI—UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2017), 66.

yang menyatakan “pemerintah daerah kota Surabaya menyediakan dana guna menuntaskan wajib belajar 12 tahun.” Sehingga dengan berdasarkan ketentuan ini telah dijamin hak konstitusi warga negara Indonesia khususnya anak usia sekolah pada tingkat pendidikan dasar dan menengah oleh pemerintah kota Surabaya, termasuk bagi mereka yang berasal dari keluarga tidak mampu agar mendapatkan pendidikan serta memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana diatur dalam pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.¹⁰⁷

Namun setelah pemberlakuan UU No.23 tahun 2014 berdasarkan hierarki perundang-undangan maka secara otomatis program yg telah dijalankan daerah tersebut yang secara mandiri dan yang sudah terbukti mampu melaksanakan jaminan pendidikan sampai pendidikan Tingkat menengah di daerahnya Ini tidak tidak berlaku lagi. Sebab terjadi pelimpahan wewenang kepada pemerintah provinsi tentu hal tersebut berdampak pada masyarakat khususnya bagi orang tua yang tidak mampu membiayai pendidikan anak yang Semula mendapat jaminan pendidikan namun setelah Undang-Undang tentang PEMDA diundangkan tidak ada jaminan hukum lagi.

Hal tersebut sangat disayangkan sebab Perda kota Surabaya No. 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dalam ketentuan mengingatnya mencantumkan UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional beserta peraturan pelaksanaannya yaitu PP No.47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar dan PP 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan walaupun

¹⁰⁷ Perda Kota Surabaya No. 16 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan

memberikan titik berat hanya pada program wajib belajar 9 (sembilan) tahun atau pendidikan Tingkat Dasar namun demikian kenyataannya dalam implementasinya saat itu, dengan melalui kewenangan penyelenggaraan pendidikan yang diatur oleh Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda Lama) sudah terdapat daerah-daerah kabupaten/kota yang dalam menerapkan manajemen pengelolaan pendidikan sampai tingkat pendidikan menengah berupa jaminan pendidikan sampai pendidikan tingkat menengah, seperti kota Blitar, Jambi, dll. Dengan pelayanan pemerintah daerah tersebut justru memberikan jaminan kepastian secara konstitusional kepada masyarakat.

Jika memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi No: 92/PUU-XII/2014 dalam diktum menimbang point (3.10.8) dan (3.10.9), telah menyatakan :

(3.10.8) “ bahwa terkait dengan petitum para pemohon untuk memaknai “yang berusia tujuh sampai dengan delapan belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar dan pendidikan menengah” berarti meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah. Ketentuan pasal 7 ayat 4 peraturan pemerintah tahun 47 tahun 2008 tentang wajib belajar menegaskan bahwa pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang pendidikan wajib belajar sampai pendidikan menengah. Pengaturan lebih lanjut melalui peraturan daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Pembentukan peraturan daerah di Sumatra Selatan misalnya telah menetapkan Peraturan Daerah nomor 3 tahun 2009 yang telah diubah dengan peraturan daerah No.17 tahun 2014 tentang penyelenggaraan sekolah gratis di Sumatra Selatan. Dalam peraturan daerah tersebut dimuat ketentuan bahwa setiap SD/SDLB/MI, SMP/MTS/MTS, SMA/SMALB/ MA, SMK baik negeri maupun swasta berhak mendapatkan biaya operasional sekolah dari pemerintah provinsi

dan pemerintah kabupaten/kota. Demikian pula misalnya ditingkat kabupaten, pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Muaro Jambi telah menetapkan Peraturan Daerah No.04 tahun 2013 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Dalam peraturan daerah tersebut dimuat ketentuan yang menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi masyarakat yang berusia 7 sampai dengan 18 tahun”. Sedangkan,

“(3.10.9) “bahwa program pendidikan minimal yang harus diikuti warga negara Indonesia merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*) bagi pemerintah, maupun pemerintah daerah. Hal penting dalam kebijakan (*legal policy*) tersebut sesuai dengan asas pembentukam peraturan perundang-undangan yaitu asas dapat dilaksanakan (*vide: pasal 5 huruf d UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan*). Asas ini sebagai titik tolak dan tolok ukur untuk dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan. Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat yang mengharapkan jaminan tercapainya hasil atau akibat yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan, karena suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dilaksanakan baik karena sarana, prasarana, sumber daya, dan anggaran yang belum disiapkan secara baik, selain akan mengerogoti marwah lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan juga akan menimbulkan kekecewaan pada harapan masyarakat”.

Berdasarkan kutipan putusan Mahkamah Konstitusi No: 92/PUU-XII/2014 diatas dalam diktum menimbang point (3.10.8) dan (3.10.9), sudah terdapat daerah lain dalam hal ini yang setingkat daerah kabupaten/kota (kabupaten Muaro Jambi) yang juga mampu secara mandiri telah menjamin tersedianya pendanaan guna menjamin terselenggaranya pendidikan bagi masyarakat yang berusia 7

sampai dengan 18 tahun (sampai tingkat pendidikan menengah) seperti halnya di kota Surabaya.¹⁰⁸

Program pendidikan adalah tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dimana merupakan kebijakan hukum yang terbuka (open legal policy)”, oleh karenanya apabila dengan berlakunya Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta lampiran huruf (A) tentang pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan UU Pemda yang ditafsirkan secara sempit dan hanya sesuai dengan redaksional bunyi pasalnya saja maka akan ada pertentangan dengan diktum pada putusan Mahkamah Konstitusi No: 92/PUU-XII/2014 point (3.10.8) dan (3.10.9) tersebut, dan berakibat kerugian konstitusional bagi warga Surabaya yang semula sudah mendapatkan keuntungan dan jaminan pendidikan gratis selama 12 tahun dalam pengelolaan pendidikan menengah yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, adanya perubahan ini menyebabkan Hak konstitusional bagi warga Surabaya yang semula sudah mendapatkan keuntungan dan jaminan pendidikan gratis selama 12 tahun dalam pengelolaan pendidikan menengah yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota, adanya perubahan ini menyebabkan Hak Konstitusinya menjadi hilang atau tidak terpenuhi lagi.

Adapun fakta pada pelaksanaan kewenangan pendidikan berdasarkan UU Pemda Lama itu tidak menghalangi pelaksanaan jaminan pendidikan sampai pendidikan tingkat menengah bagi daerah-daerah yang memiliki kemampuan APBD mengalokasikan anggaran dana pendidikan di daerahnya sehingga Orang

¹⁰⁸ Kutipan Putusan MK Nomor 92/PUU-XII/2014 Tentang Hak Untuk Mendapat Pendidikan Bagi Anak

Tua tidak menjadikan biaya pendidikan sebagai beban biaya hidupnya. Oleh karena itu dengan berlakunya Pasal 15 ayat (1) dan (2) serta lampiran huruf (A) tentang pembagian urusan pemerintah bidang pendidikan dalam sub urusan manajemen pendidikan UU Penda maka beralihnya kewenangan pengelolaan pendidikan tingkat menengah, khusus yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi dapat diartikan sebagai larangan bagi pemerintah daerah kabupaten/kota yang sudah mampu melaksanakan jaminan pendidikan sampai pendidikan tingkat menengah di daerahnya untuk tidak lagi mengelola pendidikan tingkat menengah, khusus.

Dengan beralihnya kewenangan pengelolaan pendidikan tingkat menengah, khusus pada pemerintah daerah provinsi maka hal ini telah menghilangkan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang secara mandiri terbukti telah mampu melaksanakan jaminan pendidikan sampai pendidikan tingkat menengah di daerahnya masing-masing dan yang secara nyata memberikan jaminan pada hak konstitusi masyarakat untuk mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidupnya sebagaimana dijamin pasal 28C ayat (1) UUD 1945 dan pasal 31 ayat (1) dan (3) UUD 1945.

Jika dilihat dari sisi hukum tata negara dan hukum administrasi menurut Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, dalam keterangannya sebagai saksi ahli dalam putusan MK No. 31/PUU/XIV/2016 yang objek sengketa nya Uji materiil Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), serta Lampiran 1A butir 1 sub 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Beliau menggunakan kajian dengan dua aspek, aspek pertama

adalah konstitusionalitas dan Aspek kedua adalah efisiensi. Aspek konstitusionalitas parameter ini adalah Pasal 18A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, inti dari Pasal 18A ayat (1) adalah bahwa di dalam hubungan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota harus didasarkan pada kekhususan dan keragaman daerah, namun ketentuan Pasal 15 ayat (1), ayat (2) dan Lampiran 1A angka 1 angka 4 sama sekali mengabaikan aspek kekhususan dan keragaman daerah. Aspek yang kedua yaitu Aspek efisiensi. Aspek efisiensi ini ahli kaji dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Di sini memahami ketentuan Undang-undang haruslah berdasarkan kepada asas kontekstualisme.

Jadi Pasal 15 tidak bisa meninggalkan Pasal 13, khususnya pada Pasal 13 ayat (1) Sangat menekankan aspek efisiensi. Sehingga kalau kita lihat dalam Pasal 13 Ayat (4) hubungan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota harus didasarkan pada kekhususan dan keragaman daerah, namun ketentuan Pasal 15 ayat (1), ayat (2) dan Lampiran 1A angka 1 angka 4 sama sekali mengabaikan aspek tersebut. Kekhususan dan keragaman daerah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pasal 15 ayat (1), ayat (2), dengan Lampiran 1 sub 1 unconstitutional karena bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1). Kedua, pasal tersebut dikaitkan dengan Pasal 13 secara kontekstual, maka Pasal 15 itu bertentangan dengan Pasal 13 dan sekaligus pasal ini menyebabkan inefisiensi.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Kutipan Putusan MK No. 31/PUU/XIV/2016 Tentang Uji Materiil Pasal 15 Ayat (1) dan (2) beserta lampiran angka 1 Huruf A Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Dari uraian pendapat tersebut maka dapat di simpulkan bahwa Pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran huruf A UU PEMDA yang baru tidak mengindahkan aspek keragaman daerah. Pemerintah seharusnya mempertimbangkan aspek ini mengingat kebijakan yang dihasilkan berdampak baik kepada masyarakat. Adanya UU PEMDA yang baru dengan alasan ingin menyeragamkan kebijakan di seluruh daerah justru berdampak buruk bagi daerah-daerah yang terbukti mampu secara ekonomi dengan APBD yang tinggi untuk mengatur daerah nya termasuk pendidikan.¹¹⁰

Berdasarkan penjelasan sebagaimana diatas pengalihan wewenang manajemen pendidikan tingkat menengah kepada provinsi menimbulkan konflik norma dalam peraturan perundang-undangan dan asas yang diberlakukan adalah Asas *lex posteriori derogate lex priori* yaitu apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama, maka peraturan perundangundangan yang lama dikesampingkan (tidak diberlakukan).

Dalam hal ini saat diundangkan dan diberlakukannya UU Pemda No. 23 Tahun 2014 masih berlaku pula UU Nomor 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), menurut pendapat Mahkamah Konstitusi pada Uji Materill Pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiranya bahwa sepanjang menyangkut kewenangan yang langsung berkaitan dengan daerah, seluruh peraturan perundang-undangan lainnya harus mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya dengan UU Pemda, dalam hal ini sepanjang berkenaan dengan

¹¹⁰ Ibid

pendidikan. Pendapat Mahkamah tersebut didasarkan pada Asas *lex posteriori derogate lex priori* atau peraturan yang lahir belakangan diutamakan/mengalahkan peraturan sederajat yang terdahulu.

Dibandingkan dengan UU Pemda Lama maka saat ini, UU Pemda yang baru memang berusaha mengatur secara lebih rinci tentang kewenangan pengelolaan pendidikan baik untuk pendidikan tingkat dasar dan pendidikan tingkat menengah, dimana pendidikan tingkat menengah yang sebelumnya tidak menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kota, Melainkan pengelolaan pendidikan tingkat menengah tersebut dilakukan secara bersama-sama dan dapat diartikan sebagai open public policy .

Namun ternyata kelebihan atau terobosan yang diberikan oleh UU Pemda ini juga memiliki sisi yang buruk jika diterapkan, karena mengambil kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang mampu dan sudah menjalankan kebijakan jaminan pendidikan sampai pendidikan tingkat menengah. Pendidikan merupakan hal yang mendasar yang digunakan untuk membangun kemajuan sebuah bangsa dan negara.

Kebijakan pendidikan merupakan salah satu kebijakan publik dan Kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Selain itu, kebijakan publik Merupakan bagian dari keputusan politik, Oleh karena itu keputusan yang menyangkut dan mempengaruhi masyarakat haruslah mempertimbangkan aspek-aspek kedayagunaan atau yang dipahami sebagai pilihan yang terbaik , dari berbagai alternatif pilihan mengenai urusan publik yang menjadi kewenangan Pemerintah.

A. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Pemindahan Wewenang Manajemen Pendidikan SMA/SMK Pada Undang-Undang No 23 Tahun 2014.

Wewenang dalam ketatanegaraan merupakan sebuah otoritas atau kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa, pejabat, atau pemimpin. Dalam ketatanegaraan Islam orang yang memiliki kewenangan disebut dengan *Ulil Amri*. *Ulil Amri* dalam kepustakaan memiliki banyak makna salah satunya adalah *Ahlu al-halliwal Aqdi* yaitu sekelompok orang yang paham terhadap pengambilan keputusan/kebijakan demi kemaslahatan umat.¹¹¹ *Ahl al-halli wal Aqdi* masuk dalam kajian fiqh *Siyāsah* pada bidang *Dustūriyah* atau yang biasa disebut dengan *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* yakni bagian dari *Fiqh Siyāsah* yang mengatur mengenai perundang-undangan.

Di dalam *Fiqh Siyāsah Dustūriyah* terdapat istilah *al-sultah al-Tashri'iyah* atau *Majlis syuro* yaitu lembaga legislatif yang merupakan kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan firman Allah dan syariat Islam. Kekuasaan legislatif dalam pandangan Islam dipandang sebagai lembaga tertinggi dalam Negara disamping diwajibkan dalam memilih kepala Negara namun juga membuat dan menetapkan undang-undang. Istilah majlis syura atau al-sulthah al-*Tashri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu kewenangan pemerintahan Islam dalam mengatur Negara. Disamping kekuasaan eksekutif

¹¹¹ Muhammad Ramadhan Saiful Haq,.....31

(*al-sulthah al-tanfidziyah*) dan kekuasaan yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyyah*).

Dalam hal ini, kekuasaan legislatif (*al-sultah al-Tashri'iyyah*) diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam dalam menetapkan undang-undang atau peraturan yang akan diberlakukan kepada masyarakat menurut firman Allah SWT dan ajaran syariat Islam. Dalam hal ini unsur-unsur legislasi dalam Islam meliputi;

- 1) Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat Islam.
- 2) Yang akan melaksanakan adalah masyarakat Islam
- 3) Isi peraturan undang-undang atau ketetapan yang diberlakukan harus sesuai dengan nilai-nilai ajaran Syariat Islam.

Menurut Sayyid Abul A'la Maududi lembaga legislatif ini memiliki beberapa fungsi dalam suatu Negara Islam diantaranya;¹¹²

Apabila terdapat pedoman-pedoman yang jelas dari firman Allah dan Rasulullah Saw. Meskipun lembaga legislatif tidak dapat mengubahnya.

- 1) Maka hanya lembaga legislatif yang kompeten yang akan menegakkan dalam susunan pasal demi pasal dengan rincian-rinciannya dan definisi-definisi yang relevan pada aturan perundang-undangan yang diciptakannya.
- 2) Apabila pedoman dalam Al-Qur'an dan Sunnah memiliki kemungkinan interpretasi lebih dari satu. Jadi hanya legislatif yang berhak

¹¹² Wery Gusmansyah, "Trias Politica Dalam Fikih *Siyāsah*", *Jurnal Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol.2 No.2(2017), 130.

memutuskan dan memilih tafsir atau tafsir yang akan ditempatkan dalam Undang-Undang.

- 3) Apabila tidak ada isyarat yang jelas dalam Al-Quran dan As sunnah, maka fungsi lembaga legislatif ini menegakkan hukum-hukum yang berkaitan dengan masalah yang di dasari dengan aturan dan syariat Islam. Dan jika ada aturan hukum fikih terdahulu yang mengaturnya maka legislative wajib mengikuti salah satu diantaranya.
- 4) Apabila di dalam Al-Quran dan Sunnah tidak memberikan pedomann yang bersifat dasar dan permasalahan yang ada juga tidak ada pada pemerintahan Islam yang terdahulu maka dapat diartikan bahwa Allah telah memberi kebebasan dalam melakukan legislasi mengenai masalah ini menurut yang terbaik. Dalam hal ini lembaga legislatif dapat menetapkan aturan hukum tanpa ada batasan sepanjang tidak bertentangan dengan ajaran Syariat Islam.

Di dalam Al-Quran yang menjelaskan mengenai dasar dalam menetapkan hukum terdapat pada surah an-Nisa ayat 58-59 ;

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
 أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ،
 يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِن
 تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهٗ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
 الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

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. 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.

Menurut Ibnu Katsir Surat An-nisa Ayat 58 mengandung perintah untuk menegakkan keadilan dalam menetapkan hukum antara manusia. Sebagaimana di riwayatkan oleh Muhammad bin Ka'ab, Zaid bin Aslam, dan Sahr bin Jaushib menerangkan bahwasanya ayat ini berkaitan dengan *Umara'* pemegang pemerintahan untuk memperlakukan hukum dengan adil oleh karena terdapat dua pelajaran yang diperintahkan Allah yaitu untuk menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya dan berbuat adil sesama manusia.¹¹³

Sedangkan pada Surah An-nisa Ayat 59 memerintahkan agar kaum muslimin taat dan patuh kepada Allah Awt. Dan Rasul-Nya dan kepada orang-orang yang memegang kekuasaan di antara mereka agar tercipta kemaslahatan umum. Untuk menyempurnakan amanat serta menciptakan kemaslahatan umum hendaknya kaum muslimin patuh dan menaati perintah Allah dengan mengamalkan isi kitab Al-quran, melaksanakan hukum-hukum yang telah ditetapkan sekalipun berat, melaksanakan ajaran-ajaran yang dibawa Rasulullah, patuh dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan *Ulil Amri* (pemegang kekuasaan) apabila mereka telah sepakat dalam suatu hal maka kaum muslimin wajib melaksanakannya selama tidak bertentangan

¹¹³ Srifariyati "Prinsip Kepemimpinan Dalam Perspektif QS. An-nisa: 58-59", *Jurnal Madaniyah* Vol.9 No.1(Januari 2019), 54

dengan ketentuan dan ajaran syariat Islam. Dan jika ada sesuatu yang diperselisihkan dan tidak mencapai kata sepakat maka wajib dikembalikan kepada Al-Quran dan Hadis jika tidak terdapat di dalamnya maka hendaklah dilakukan *Qiyas*.

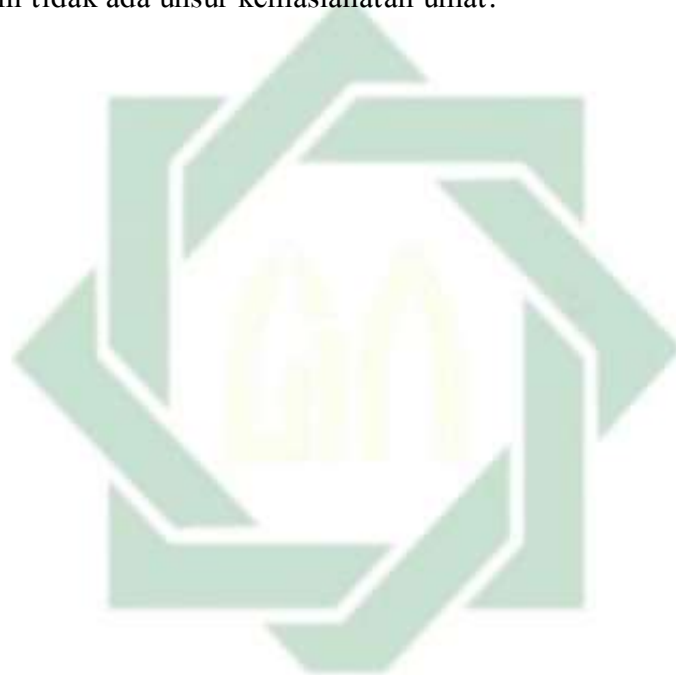
Berdasarkan surah an-nisa ayat 58-59 hendaklah dalam membuat dan menetapkan aturan perundang-undangan sesuai syariat dan ajaran Islam yang semata-mata untuk kemaslahatan umat. Dalam konteks ini yang memiliki kekuasaan dalam pembentukan undang-undang adalah lembaga *al-sulthah al-tashri'iyyah* yang kemudian dijalankan oleh lembaga *ahlu halli wal aqdi*, dalam pengertiannya yaitu sekelompok orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama rakyat atau yang mewakili dan menampung aspirasi rakyat.

Di Indonesia lembaga ini disebut sebagai DPR. Pada masa modern seiring masuknya pemikiran politik Islam pemikiran tentang ahl halli wal aqdi juga ikut berkembang. Para Ulama *Siyāsah* mengemukakan betapa pentingnya lembaga *Siyāsah*, lembaga rakyat, DPR MPR sebagai representasi dari kehendak rakyat. *Ahl halli wal aqdi* terdiri dari berbagai lapisan masyarakat yang merupakan pilihan umat dalam mewakili dan menyampaikan aspirasi mereka.¹¹⁴

Dalam konteks Ini penulis membuat kesimpulan bahwa lembaga al-sulthah al-Tashri'iyyah (DPR) di Indonesia dalam membuat aturan hukum masih belum sesuai dengan apa yang diperintahkan pada surah an-nisa ayat

¹¹⁴ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, 75

58-59. Hal itu tercermin dari pembuatan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebab dalam UU tersebut ada pengalihan kewenangan dalam pengelolaan pendidikan tingkat menengah. Undang-Undang ini berdampak buruk pada di daerah yang semula menerapkan program gratis namun setelah ada UU PEMDA yang baru menjadi tidak berlaku lagi. Tentu dalam hal ini tidak ada unsur kemaslahatan umat.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian hasil penelitian yang sudah penulis jelaskan pada bab-bab sebelumnya penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengalihan kewenangan manajemen pendidikan SMA/SMK yang ada dalam UU PEMDA sudah sesuai dengan prinsip akuntabilitas, eksternalitas, serta kepentingn strategis nasional yang merupakan kebijakan pembentuk undang-undang dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Namun pengalihan kewenangan pendidikan yang ada dalam UU PEMDA tersebut tidak mengindahkan aspek keragaman daerah dan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat di daerah kabupaten/kota yang menerapkan program pendidikan gratis karena tidak memiliki kewenangan lagi.
2. Dalam Fiqh *Siyāṣah* hal ini masuk dalam kategori *Siyāṣah Dustūriyah* kekuasaan Tashri'iyah, yang seharusnya dalam pembuatan hukum atau perundang-undangan harus sesuai dengan Al-Quran dan Hadis dengan menerapkan aspek-aspek efisiensi, keadilan, kedayagunaan dll. Yang semata-mata untuk kemaslahatan umat. Namun pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran Huruf A pada UU PEMDA yang baru justru

menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat yang semula mendapat jaminan pendidikan gratis namun setelah pemberlakuan UU tersebut tidak mendapatkan jaminan lagi. Tentu dalam hal ini tidak ada unsur kemaslahatan umat yang terbentuk dari adanya UU tersebut.

B. Saran

1. Adanya pro kontra mengenai Undang-Undang Pemerintahan Daerah No.23 Tahun 2014 khususnya pasal 15 ayat (1) dan (2) beserta lampiran huruf A pada sub urusan manajemen pendidikan, penulis memberikan saran kepada DPR bahwa seharusnya DPR mempertimbangkan aspek keragaman daerah yang memiliki APBD tinggi seperti kota Surabaya dalam membuat kebijakan pengelolaan pendidikan, serta mempertimbangkan aspek efisiensi pada pengelolaan pendidikan tingkat menengah. Kota Surabaya yang secara nyata telah terbukti mampu dan berhasil dalam mengelola pendidikan tingkat menengah seharusnya tetap dipertahankan untuk tetap mengelola pendidikan di daerahnya dengan APBD yang tinggi serta pertumbuhan ekonomi yang setiap tahun nya mengalami kenaikan seharusnya sudah cukup untuk dibuat pertimbangan.
2. Pemerintah seharusnya memperhatikan permasalahan ini dengan membuat peraturan yang mengkhususkan bagi daerah yang memiliki APBD tinggi atau yang mampu untuk ikut serta dalam pengelolaan pendidikan SMA/SMK, sebab permasalahan pendidikan adalah hal utama dalam sektor kehidupan berbangsa. Pembangunan Sumber daya Manusia (SDM) merupakan hal mendasar dalam mendorong pembangunan Nasional. Pentingnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang tangguh merupakan suatu kasus yang berkembang dan berkelanjutan yang sangat mempengaruhi kualitas hidup dan tingkat kesejahteraan dalam suatu negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rojak, Jeje, *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Abikusuma R. Agus, “Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” *Jurnal Sosfilkom* Vol. XIII No.01. Januari-Juni 2019.
- Aditya Budiman, MK Putuskan Pengelolaan SMA di Bawah Pemerintahan Provinsi, dalam <https://nasional.tempo.co/read/892840/mk-putusan-pengelolaan-sma-dibawah-pemerintah-provinsi> , (18 Juli 2022).
- Adnan Pratama, “Analisis Implementasi Kebijakan Pengalihan Wewenang Penyelenggaraan Pendidikan Menengah Dari Pemerintah Kabupaten/Kota Ke Pemerintah Provinsi di Sulawesi Selatan”, (Tesis—Universitas Hasanuddin, Makassar, 2019).
- Amelia Hariyanti, Amelia, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Banten:UNPAM PRESS, 2019.
- Amrusi Jailani, Imam et.al, *Hukum Tata Negara Islam (Buku Perkuliahan Program S-1 Jurusan Siyāsah Jinayah Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya)*, Surabaya: IAIN SA Press, 2013.
- Anderey Fachrizky, “Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Pengelolaan Pendidikan Menengah Atas di Sumatera Utara”, (Skripsi—Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan 2020).
- Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh*, Jakarta: Penerbit Amzah, 2011.
- Ayu Palestina, Firdaus, “Analisis Penataan Kewenangan Antar Penyelenggara Pemilihan Umum Ditinjau Dari Fiqh *Siyāsah* Dysturiyah dan Sadd Al-Dzari’ah”, (Tesis—UIN Sunan Ampel, Surabaya 2019).
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.
- Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2017.

Fikri Habibi, “Transisi Peralihan Kewenangan Bidang Pendidikan SMA/SMK Di Provinsi Banten”. *Jurnal SA WALA* Vol.5 No.2. Oktober 2017.

Helmi, M “Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Penyelenggaraan Dan Anggaran Pendidikan Menengah Di Daerah Istimewa Yogyakarta”, (Tesis—UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2018).

Iqbal, Muhammad, *Fiqih Siyasah*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.

Iqbal, Muhammad, *Fiqih Siyasah : Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Irfani, Nurfaqih, “Asas Lex Superior, Lex Specialist, Dan Lex Posterior:Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaanya Dalam Penalaran Argumentasi Hukum”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol.16 No.3. September 2020.

Kamus Besar bahasa Indonesia.

Kristiawan, Muhammad, et.al, *Manajemen Pendidikan*, Yogyakarta: Deepublish, 2017.

Kusriah, Sri, *Politik Hukum desentralisasi & Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Semarang: UNISSULA PRESS, 2019.

Kutipan Putusan MK No. 31/PUU/XIV/2016.

La Samsu, “Al-Sul Ah Al-Tasyri’iyyah, Al- Sul Ah Al-Tanfi iyyah, Al-Sul Ah Al-Qa A’iyyah”, *Jurnal Tahkim* Vol XII, No.1 Juni 2017.

Lulu Anjarsari, MK Kembali Tegaskan Urusan Pendidikan Menengah Kewenangan Pemprov, dalam <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13886> , (19 Juli 2022)

Maharini, “ Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah”, (Skripsi—Universitas Andalas, Padang, 2018).

Maulana, M “Implementasi Manajemen Mutu Berbasis Madrasah Pada Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTs N) 2 Tanggamus, (Tesis- IAIN Raden Intan, Lampung, 2017).

- Muhammad Bakri, *Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi*, Malang: UB Press, 2011.
- Muhammad Ramadhan Saiful Haq, “Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terhadap Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, (Skripsi-UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2021).
- Mukhsin Nyak Umar, *Al-Maslahah Al-Mursalah Kajian Atas Relevansinya Dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Banda Aceh: Turats, 2017.
- Munaf, Yusri, *Hukum Administrasi Negara*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016.
- Nanang Nugraha, *Implementasi Otonomi Daerah Dan Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sumedang: Alqaprint Jatinangor, 2017.
- Naskah akademik UU No.32 Tahun 2004
- Nova Damayanti, Sella, ”Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah Dari Pemerintah Kota Surabaya Ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol.5 No.3. September-Desember 2017.
- Nurul Huda, Muhammad, “Kedudukan Peran Ahl Al-Hall Wa Al-aqdi Relevansinya Pada Kinerja DPR”, (UIN Raden Intan, Lampung, 2018).
- Nyak Umar, Mukhsin, *Rekonstruksi Pemikiran Hukum Islam di Indonesia (Pendekatan Al-Maslahah Mursalah)*, Banda Aceh: Yayasan Pena, 2006.
- Okkireina Puteri, “Politik Desentralisasi : Implikasi Penarikan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Tingkat Sekolah Menengah Atas dan Sederajat di Kota Surabaya”.
- Pulungan, J. Suyuti, *Fikih Siyāsah : Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2019.
- Rauf, Rahyuni, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan)*, Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018.
- Siswantri et.al, “Evaluasi Pengelolaan SMA dan SMK Setelah Pengalihan Urusan Pendidikan Ke Pemerintah Provinsi”, *Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan*.

Srifariyati “Prinsip Kepemimpinan Dalam Perspektif QS. An-nisa: 58-59”.
Jurnal Madaniyah Vol.9 No.1. Januari 2019.

Syafe’I, Rachmad, *Ilmu Ushul Fiqh*. (Jakarta: Prenada Media Group, 2010)

Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Kencana, 2009.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang –Undangan.

Wery Gusmansyah, “Trias Politica Dalam Fikih *Siyāsah*”. *Jurnal Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol.2 No.2. 2017.

Winanrno, Nur Basuki, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta:Laksbang Mediatama, 2014.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A