

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP KEKOSONGAN
JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG
SURABAYA DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 17 TAHUN 2014**

SKRIPSI

Oleh:

Teuku Muhammad Fauzan Hassan

NIM. C95215107



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

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2020

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Teuku Muhammad Fauzan Hassan
NIM : C95215107
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/ Hukum
Tata Negara
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Kekosongan
Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang
Surabaya Dalam Peraturan Daerah Kota
Surabaya Nomor 17 Tahun 2014

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

Surabaya, 01 April 2019

Saya yang menyatakan,

A 10,000 Rupiah Indonesian postage stamp is placed over the signature. The stamp features a central emblem and the text 'METERA 10000'.

Teuku Muhammad Fauzan Hassan
NIM. C95215107

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Teuku Muhammad Fauzan Hassan NIM. C95215107 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 7 Juli 2020

Pembimbing



Dr. Anis Farida, S.Sos, S.H., M.Si
NIP. 197208062014112001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Teuku Muhammad Fauzan Hassan NIM. C95215107 ini telah dipertahankan didepan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN sunan Ampel Surabaya pada hari Rabu, tanggal 3 Agustus 2020 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Hukum Tata Negara

Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I,

Dr. Hj. Anis Farida, S.Sos, SH, M.Si
NIP. 197208062014112001

Penguji II,

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

Penguji III,

Dr. H. Mahir, M.Fil.I.
NIP. 197212042007011027

Penguji IV,

Riza Multazam Luthfy, S.H., M.H.
NIP. 198611092019031008

Surabaya, 3 Agustus 2020

Menegaskan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Prof. Dr. H Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail:
perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Teuku Muhammad Fauzan Hassan
NIM : C95215107
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/ Hukum Tata Negara
E-mail : tmfauzan.lp@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

Skripsi Tesis Disertasi Lain-lain (.....)

Yang berjudul:

TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP KEKOSONGAN
JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG
SURABAYA DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 17 TAHUN 2014

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan 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 saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 26 Oktober 2022

Penulis

Teuku Muhammad Fauzan Hassan

ABSTRAK

Skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyasah* Terhadap Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 tahun 2014”. Adapun pertanyaan yang hendak dijawab dalam rumusan masalah yaitu: Bagaimana Analisis Yuridis terhadap Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014? Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah* Dusturiyah Terhadap Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya?

Skripsi ini adalah hasil penelitian Normatif dengan menggunakan meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi. Data penelitian dihimpun melalui pembacaan dan kajian teks (*text reading*) dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif dalam bentuk deskriptif analitis.

Hasil penelitian ini *Pertama*. Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan telah melebihi batas waktu yang telah ditetapkan oleh Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014. Hal ini merupakan penyimpangan jika ditinjau baik secara yuridis maupun prinsip *good corporate governance*. Kepala Daerah Kota Surabaya harus secepatnya mengangkat Direktur Keuangan yang baru. DPRD juga mempunyai peran penting dalam menyelesaikan krisis ini, salah satu fungsi DPRD adalah pengawasan pelaksanaan Peraturan daerah, sesuai prinsip *checks and balances*. *Kedua*, Dalam *fiqh siyasah dusturiyah*, setiap organ Negara baik imamah/khalifah maupun ahlul halli wal aqdi dalam menjalankan tugas dan fungsinya wajib tunduk pada *qanun*. Dalam kasus ini tindakan pembiaran Walikota dan DPRD Kota Surabaya terhadap kekosongan jabatan Direktur Keuangan PD Taman Satwa Kota Surabaya adalah bertentangan dengan perintah qanun Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2014. Hal ini bertentangan dengan konsep *fiqh siyasah dusturiyah*.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, maka kepada pemegang otoritas tertinggi dalam wilayah hukum kebun binatang surabaya yakni Walikota Surabaya harus secepatnya mengangkat Direktur Keuangan yang baru, sesuai dengan amanat Perda Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014, serta peran DPRD Kota Surabaya Lebih mengoptimalkan fungsi *controlling* dan *checks and balances* dalam rangka mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM.....	i
PERNYATAAN KEASLIAN.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
ABSTRAK.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TRANSLITERASI.....	x
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	6
C. Rumusan Masalah	7
D. Kajian Pustaka	7
E. Tujuan Penelitian	10
F. Kegunaan Hasil Penelitian.....	10
G. Definisi Operasional	11
H. Metode Penelitian	12
I. Sistematika Pembahasan	17
BAB II TINJAUAN UMUM MENGENAI PIMPINAN JABATAN DALAM <i>FIQH</i> <i>SIYĀSAH DUSTURĪYAH</i>	19
A. Tinjauan Umum <i>Fiqh Siyāsah</i>	19
1. Pengertian <i>Fiqh Siyāsah</i>	19
2. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyāsah</i>	20
B. Pengertian dan Ruang Lingkup <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	22
1. Pengertian <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	22
2. Ruang Lingkup <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	24

C.	Konsep Negara Hukum dalam <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	26
1.	Konstitusi	27
2.	Legislasi.....	27
3.	Ummah	28
4.	Syura dan Demokrasi	30
5.	Imamah	28
D.	Pemimpin Jabatan dalam <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	33
E.	Syarat Pemimpin Jabatan Menurut <i>Siyāsah Dustūrīyah</i>	36
F.	Mekanisme Pengangkatan Pemimpin Jabatan Menurut <i>Fiqh Dustūrīyah</i>	39
BAB III	PENGISIAN JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG SURABAYA	42
A.	Pejabat Publik.....	42
B.	Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).....	46
C.	Mekanisme Pengangkatan Direksi BUMD Taman Satwa Kota Surabaya.....	51
BAB IV	ANALISIS <i>FIQH SIYĀSAH DUSTURIYAH</i> TERKAIT KEKOSONGAN JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG SURABAYA DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH TAMAN SATWA KEBUN BINATANG SURABAYA.....	56
A.	Analisis Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya.....	56
B.	Tinjauan <i>Fiqh Siyāsah Dustūrīyah</i> Terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Kota Surabaya	61
BAB V	PENUTUP.....	72
A.	Kesimpulan	72

B. Saran73

DAFTAR PUSTAKA.....75



BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Transformasi tata kelola pemerintahan saat ini semakin mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis tata kelola yang baik (*the principle of good administration*). Dengan demikian pemerintahan yang baik dipandang akan mampu berorientasi efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas kinerja dengan guna menghasilkan *outcome* yang berkualitas tinggi, mampu memberdayakan dan memenuhi keinginan masyarakat, partisipatif dan mampu melihat serta mengantisipasi kejadian-kejadian di masa depan.¹

Lingkungan pemerintahan di kota Surabaya khususnya di Kebun Binatang Surabaya, belum sepenuhnya menjalankan penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara seperti yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebun Binatang Surabaya mengalami kekosongan jabatan, Sejak tanggal 15 Oktober sampai dengan 15 November 2018. Perusahaan Daerah Taman Satwa (PDTS) Kebun Binatang Surabaya kembali membuka rekrutmen untuk posisi jabatan Direktur Operasional (DO) dan Direktur Keuangan (DK) PDTS KBS yang dimana jabatan itu sejak tahun 2017

¹Arifin P. Soeriaatmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum. Teori Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia), 12.

kosong.² Sebelumnya, pada pertengahan Februari 2017 PDTS KBS telah melaksanakan proses rekrutmen DO dan DK dari beberapa pelamar dan tersaring 10 calon DO dan 10 calon DK untuk mengikuti *assessment* di Dinas Psikologi TNI AL yang dilaksanakan pada tanggal 27 Februari – 1 Maret 2017.³

Dan selanjutnya terpilih 5 calon DO dan 5 calon DK untuk mengikuti proses seleksi selanjutnya (*fit & proper test*) yang dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 2017 oleh tim yang terdiri Badan Pengawas (Bawas) PDTS yaitu Heri Purwanto, Sila Basuki, Budi Prasetyo dan di tambah ahli Prof Iwan, Joko Mursinto, Sudjatmoko dan Letkol Anom dari Dinas Psikologi TNI AL yang mana hasil tersebut sampai dengan dibukanya kembali rekrutmen DO dan DK PDTS KBS, tidak diketahui dan tidak ada informasi yang disampaikan kepada para kandidat DO dan DK keterangan tidak lulus karena belum memenuhi kriteria, Sementara hasil rekrutmen DO dan DK PDTS KBS yang dilaksanakan pada tahun 2017 tidak ada kejelasan.⁴

Sementara di dalam pasal 23 ayat (6) Perda Kota Surabaya No 17 Tahun 2014 menyebutkan bahwa Kepala Daerah dalam waktu paling lama 120 (seratus dua puluh) hari setelah menunjuk Direksi atau pejabat

²FajarNusantara, “Proses Rekrutmen Direktur Operasional (DO) dan Direktur Keuangan (DK) PD Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya Perlu Di Pertanyakan”, dalam <http://fajarnusantaraneews.com/proses-rekrutmen-direktur-operasional-do-dan-direktur-keuangan-dk-pd-taman-satwa-kebun-binatang-surabaya-perlu-di-pertanyakan/>, diakses pada 11 Juli 2019

³*Ibid.*

⁴*Ibid.*

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), wajib mengangkat dan menetapkan anggota Direksi yang baru secara definitif.⁵ Akan tetapi pada kenyataannya Kepala Daerah belum mengangkat dan menetapkan anggota Direksi yang baru secara definitif sampai saat ini. Sedangkan perintah pasal 23 ayat (6) Perda Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014 adalah wajib.

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) memiliki kedudukan sangat penting dan strategis dalam menunjang pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, BUMD perlu dioptimalkan pengelolaannya agar benar-benar menjadi kekuatan ekonomi yang handal sehingga dapat berperan aktif, baik dalam menjalankan fungsi dan tugasnya maupun sebagai kekuatan perekonomian daerah.

Islam dengan kitab suci Al-Qur'an dan melalui Rasulullah SAW telah hadir secara gagasan besar mengajarkan prinsip dasar kemanusiaan, perlindungan hak asasi manusia, serta kesederajatan setiap muslim untuk bekerja dan berusaha memakmurkan dunia, kebebasan mencari rezeki sesuai dengan ketentuan syariat agama serta pemerintah mengajarkan amal saleh yang bermanfaat bagi masyarakat.

Masalah perundang-undangan serta mengenai kekuasaan pemerintah daerah di dalam islam menjadi pembahasan dalam *fiqh siyasah*, khususnya di

⁵Pasal 23 Ayat (6) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014.

bidang *siyasah dusturiyah*. *Siyasah dusturiyah* merupakan *siyasah* yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan umat dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu maupun masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.⁶

Sumber *fiqh siyasah dusturiyah* yaitu dari al-Qur'an, hadits nabi, kebijakan pemimpin, ijtihad ulama, dan adat kebiasaan suatu negara baik tertulis maupun tidak tertulis yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan dengan prinsip-prinsip agama yang merupakan perwujudan realisasi kemaslahatan rakyat demi memenuhi kebutuhannya. Sehingga dengan memahami *fiqh siyasah dusturiyah* diharapkan mampu membawa kemaslahatan umat dengan menunjukan ke jalan yang menyelamatkan baik dunia maupun akhirat.⁷

Pemimpin dan kepemimpinan dalam islam punya rujukan *naqliyah*, artinya ada isyarat-isyarat al-Qur'an yang memperkuat akan perlu dan pentingnya kepemimpinan dalam sistem sosial.⁸ Di dalam al-Qur'an penjelasan mengenai *ulil amri* disebutkan dalam surat An-Nisa ayat 59 yang berbunyi :

⁶Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam*, (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 27

⁷A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2007), 73

⁸ Said Agil Husaid Al-Munawar, *Al-Qur'an Membangun Tradisi Kesalehan Hakiki*. (Ciputat: PT. Ciputat Press 2005), hlm 203.

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

Artinya : “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-Qur’an) 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’ : 59)

Hadits Nabi berikut ini sebagai salah satu bukti urgensi kepemimpinan dalam pandangan Islam. Nabi *Shalallahu ‘Alaihi Wassalam* bersabda :

إِذَا كَانَ ثَلَاثَةٌ فِي سَفَرٍ فَلْيُؤَمِّرُوا أَحَدَهُمْ

Artinya : “Jika ada tiga orang berpergian, hendaknya mereka mengangkat salah seorang di antara mereka menjadi pemimpinnya.”(HR Abu Dawud dari Abu Hurairah)

Islam memandang kepemimpinan sebagai hal yang sangat penting, seperti hadits di atas mengisyaratkan tidak dibolehkan seseorang hidup tanpa pemimpin meskipun dalam jumlah kecil, hanya tiga orang saja. Maka, suatu keharusan ada satu orang yang diangkat sebagai pemimpin dalam komunitas tersebut. Termasuk dalam hal ini institusi BUMD kota Surabaya, yakni Kebun Binatang Surabaya. Tujuan konsep kepemimpinan dalam Islam sejak awal adalah mencegah keadaan *vacum of power*, sejalan dengan hal ini, Syaikhul Islam Ibnu Taimiyyah juga mengatakan :

ستون سنة من إمام جائر أصلح من ليلة واحدة بلا سلطان، والتجربة تبين ذلك
 “Enampuluh tahun waktu berjalan dengan kepemimpinan penguasa yang jahat, maka itu lebih baik daripada satu malam tanpa adanya penguasa.”

Berdasarkan pemaparan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian mengenai hal tersebut, untuk dijadikan sebuah kajian dalam skripsi. Untuk penulis membuat judul penelitian **“Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya”**

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan maka dapat diidentifikasi beberapa masalah, antara lain :

- a. Adanya Peraturan Daerah yang dilanggar oleh Kepala Daerah.
- b. Dampak apabila Kekosongan Jabatan tidak dengan segera teratasi.
- c. Hasil rekrutmen Direktur Operasional dan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya yang dilaksanakan pada tahun 2017 tidak ada kejelasan.
- d. Studi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014

- e. Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam konteks *imamah*.

2. Batasan Masalah

Agar permasalahan dalam skripsi ini lebih fokus, maka penulis membatasi masalah pada Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 dan Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

C. Rumusan Masalah

Dalam skripsi ini penulis merumuskan beberapa rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana Analisis Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya?

D. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka adalah deskripsi ringkas atau penelitian yang sudah pernah dilakukan di seputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas

masalah yang akan dilakukan ini tidak ada pengulangan atau duplikasi dari kajian atau penelitian tersebut.⁹

Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai Pemilihan Calon Tunggal. Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi adanya plagiasi, penelitian yang terkait antara lain :

1. “Dampak Kekosongan Kepala Desa Terhadap Kinerja Perangkat Desa : Studi Kasus di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo Tahun 2015”. Skripsi ini ditulis oleh Rulik Anis Tiawati dari Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Ponorogo. Dalam skripsi ini menjelaskan mengenai kekosongan Kepala Desa di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo dan kinerja perangkat desa dengan kekosongan Kepala Desa. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data secara observasi, wawancara dan dokumentasi.¹⁰ Hal yang membedakan dengan penelitian yang akan penulis teliti adalah kekosongan jabatan seorang Direktur Keuangan di BUMD Kota Surabaya yaitu Kebun Binatang Surabaya.

⁹ Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Bisnis. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press 2014), 8.

¹⁰ Rulik Anis Tiawati, “Dampak Kekosongan Kepala Desa Terhadap Kinerja Perangkat Desa : Studi Kasus di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo Tahun 2015.” (Skripsi—Universitas Muhammadiyah Ponorogo).

2. “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah yang Berasal dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008”. Skripsi ini ditulis oleh I Made Subawa dari Fakultas Hukum Universitas Udayana. Dalam skripsi ini menjelaskan mengenai kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah yang berasal dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik di beberapa daerah di Indonesia yang seringkali terkesan dibiarkan berlarut-larut pengisiannya oleh pemegang kewenangan yaitu Kepala Daerah bersama dengan DPRD. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu ditekankan pada pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹¹ Hal yang membedakan dengan penelitian yang akan penulis teliti adalah kekosongan jabatan seorang Direktur Keuangan di BUMD Kota Surabaya yaitu Kebun Binatang Surabaya.

3. “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Fiqh Siyasa^h”. Skripsi ini ditulis oleh Shinta Dwi Kusniawati dari Fakultas Hukum dan Syariah Universitas Islam Negeri Sunan Ampel. Dalam skripsi ini menjelaskan

¹¹ I Made Subawa, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah yang Berasal dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008”. (Skripsi—Universitas Udayana).

mengenai mekanisme pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah dapat langsung digantikan oleh Wakil Kepala Daerah setelah adanya bukti yang sah. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis yang bersifat normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan dikaitkan dengan studi kasus.¹²

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dihasilkan dari dilakukannya penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya.
2. Untuk mengetahui tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya.

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini penulis harapkan mempunyai beberapa manfaat baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

¹² Shinta Dwi Kusniawati, "Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah". (Skripsi— Universitas Islam Negeri Sunan Ampel)

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta memperkaya khazanah ilmu hukum tata negara untuk membangun intelektual ilmiah bagi penelitian bersifat normatif dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan konsep ilmiah khususnya tentang Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, diharapkan dari hasil penelitian ini nanti dapat bermanfaat bagi masyarakat, bahan pertimbangan dan menetapkan peraturan bagi lembaga-lembaga negara, dalam hubungannya dengan ruang lingkup studi keilmuan yaitu perspektif hukum dan yang mempunyai interelasi dalam dinamika ilmu hukum secara umum.

G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dan untuk menghindari terjadi kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul skripsi ini, maka penulis memberikan pengertian atau penegasan terhadap judul yang diangkat.

Adapun penelitian mengenai Timjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* Terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang

Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya adalah sebagai berikut :

1. Kekosongan Jabatan adalah keadaan dimana tidak adanya pejabat yang meuangi pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi
2. Direktur Keuangan merupakan pimpinan yang menjalankan proses pemantauan dan pengambilan keputusan mengenai perihal yang berhubungan dengan keuangan di perusahaan.
3. Kebun Binatang Surabaya adalah Badan Usaha Milik Daerah Kota Surabaya yang bergerak dalam bidang konservasi.
4. *Fiqh Siyasa Dusturiyah* adalah ilmu atau pemahaman mendalam tentang syariat-syariat hukum yang berhubungan dengan permasalahan ketatanegaraan yang dikaitkan dari segi aspek hukum islam agar pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.¹³
5. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pembentukan, Kepengurusan, Laporan Keuangan, Laporan Tahunan, dan Pengawasan Kebun Binatang Surabaya.

H. Metode Penelitian

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Edisi Pertama, (Jakarta : Prenada Media Group, 2016),4.

Metode adalah cara yang tepat untuk melakukan sesuatu menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai tujuan, sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, memaparkan dan menganalisa suatu yang telah diteliti sampai menyusun laporan.¹⁴

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif adalah metode penelitian yang berkaitan dengan kebenaran norma dalam pendeskripsian hukum, pembentukan hukum, dan penegakan hukum dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan. Kegiatan metode ini berupa memaparkan, menganalisis, mensistematisasi, menginterpretasi dan menilai norma hukum positif.¹⁵ Memaparkan berarti menguraikan asas-asas hukum yang relevan untuk dijadikan norma hukum, menganalisis berarti memberi bimbingan atau pegangan teoritikal terhadap penegakan norma, mensistematisasi berarti mengembangkan norma hukum ke dalam beberapa cabang hukum yang ada dalam suatu sistem hukum, menginterpretasi adalah tindakan untuk memberi sifat tafsir terhadap norma yang sedang berlaku, apakah dalam penerapannya telah sesuai dengan arti, makna dan tujuan dirumuskannya norma tersebut, menilai berarti mencocokkan apakah norma yang berlaku itu tidak bertentangan dengan cita hukum sebagai dasar dari

¹⁴Chalid Narbuko, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta:Bumi Aksara, 1997), 1.

¹⁵ Ibid, 3.

semua dasar hukum. Dalam metode penelitian normatif memuat bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶

Adapun fokus dari penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian pada skripsi ini adalah penelitian normatif. Objek penelitian hukum normatif meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin, serta yurisprudensi.¹⁷

2. Objek Penelitian

Objek penelitian merupakan topik permasalahan yang dikaji dalam penelitian,¹⁸ penulis menggunakan objek legislasi dan regulasi yang mengkaji tentang Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya, dalam hal ini yang penulis gunakan adalah Pasal 23 ayat (6) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya.

3. Bahan Hukum

¹⁶ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 8-13.

¹⁷ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 199.

¹⁸ *Ibid*, 198

Yaitu subjek dari mana data diperoleh. Dalam penelitian ini, untuk memecahkan isu hukum mengenai apa yang sedang diteliti diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dibedakan menjadi dua yakni berupa bahan hukum primer dan sekunder.¹⁹

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai otoritas dan kekuatan hukum yang tetap. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-Undang 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
- 4) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, diantaranya:

- 1) A. Djazuli, *Fiqh Siyasah*, 2007. *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Edisi Revisi, Jakarta: Prenada Media Grup.

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 181.

- 2) Imam Amrusi Jailani, 2013. *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: IAIN SA Press.
- 3) Jeje Abdul Rojak, 2014. *Hukum Tata Negara Islam*, Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
- 4) Siswanto Sunarto, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Merupakan persoalan yang berkaitan dengan teknik-teknik pengumpulan bahan hukum. Keputusan alat pengumpul bahan hukum mana yang akan dipergunakan tergantung pada permasalahan yang akan diamati. Karena jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif maka peneliti memilih untuk menggunakan studi dokumen atau dokumentasi untuk alat pengumpul bahan hukumnya. Studi dokumen merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variable yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, jurnal dan sebagainya.²⁰

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

²⁰ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif...*, 16.

Teknik analisis bahan hukum pada penelitian ini penulis menggunakan deskriptif analisis yang selanjutnya dianalisis dengan pola pikir deduktif. Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan yang dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Teknik analisis bahan hukum menggunakan pola pikir deduktif yaitu memaparkan secara umum *Fiqh Siyash Dusturiyah* dan untuk selanjutnya dipakai untuk meninjau Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya untuk diketahui kesimpulannya.²¹

I. Sistematika Pembahasan

Agar penulisan penelitian ini lebih mengarah pada tujuan pembahasan maka diperlukan sistematika pembahasan yang terdiri dari :

Bab I, merupakan bab pendahuluan dari penelitian ini, yang berisi pembahasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II, Landasan teori yang berisi tentang pembahasan tentang Tinjauan umum *Fiqh Siyash Dusturiyah* mengenai Kekosongan Jabatan

²¹ Chalid Nurboko, *Metodologi Penelitian...*,23.

Bab III, merupakan data penelitian yang menyajikan pembahasan mengenai Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014

Bab IV, merupakan hasil analisis penelitian yang berkaitan dengan Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya menurut Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 ditinjau dari *Fiqh Siyasah Dusturiyah*.

Bab V, merupakan penutup pada bab terakhir ini akan menyajikan kesimpulan dan saran



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI PEMIMPIN JABATAN DALAM *FIQH* *SIYĀSAH DUSTURIYAH*

A. Tinjauan Umum *Fiqh Siyāsah*

1. Pengertian *Fiqh Siyāsah*

Kata *fiqh* secara leksikal berarti tahu, paham, dan mengerti. Secara etimologis (bahasa) *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan.²² Sedangkan secara terminologis (istilah), menurut ulama-ulama syara' (hukum Islam), *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshīl*, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah. Atau secara sederhana bisa diartikan sebagai ilmu pengetahuan mengenai hukum Islam.

Kata *siyasah* menurut etimologis merupakan bentuk masdar dari *sāsa*, *yasūsu* yang artinya mengatur, mengurus, mengemudikan, memimpin, dan memerintah. Kata *siyāsah* dilihat dari makna terminologi terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum Islam. Ibnu Manzhur mengartikan *siyāsah* berarti mengatur sesuatu dengan cara membawa

²² J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), 21-22.

kepada kemaslahatan. Abdul Wahhab Khalaf mendefinisikan *siyāsah* sebagai undang-undang yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur berbagai hal. Sementara itu Abdurrahman mengartikan *siyāsah* sebagai hukum dan peradilan, lembaga pelaksanaan administrasi dan hubungan dengan negara lain.²³

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengeritan *fiqh siyāsah* adalah suatu konsep yang berguna untuk mengatur hukum ketatanegaraan dalam bangsa dan negara yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. *Fiqh siyāsah* dalam arti populer adalah ilmu tata negara, dalam ilmu agama Islam dikategorikan ke dalam pranata sosial Islam.²⁴

2. Ruang Lingkup *Fiqh Siyāsah*

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup *fiqh siyāsah*. Perbedaan itu setidaknya dapat dilihat dari jumlah pembagian masing-masing ulama. Namun perbedaan demikian bukanlah suatu hal yang prinsipil. Misalnya Abdul Wahhab Khalaf membagi *fiqh siyāsah* dalam tiga bidang kajian yakni, *siyāsah qaḍā'iyah*, *siyāsah daulīyah & siyāsah mā'īyah*.

Imam al-Mawardi dalam kitabnya yang berjudul *al-Aḥkām al-Sulthānīyah*, membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi lima bagian

²³ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: IAIN Press, 2011), 7.

²⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyāsah...*, 26.

yaitu,²⁵ *siyāsah dustūrīyah*, *siyāsah māliyah*, *siyāsah qaḍāīyah*, *siyāsah ḥarbīyah* dan *siyāsah idārīyah*.

T. M. Hasbi membagi ruang lingkup *fiqh siyāsah* menjadi delapan bidang, yaitu: *siyāsah dustūrīyah* yaitu kebijakan tentang peraturan perundang-undangan; *siyāsah tashrīīyah* yaitu kebijakan tentang penetapan hukum; *siyāsah māliyah* yaitu kebijakan ekonomi dan moneter; *siyāsah qaḍāīyah* yaitu kebijakan peradilan; *siyāsah idārīyah* yaitu kebijakan administrasi negara; *siyāsah daulīyah* yaitu kebijakan luar negeri dan hubungan internasional; *siyāsah tanfīzīyah* yaitu politik pelaksanaan Undang-undang; dan *siyāsah ḥarbīyah* yaitu politik peperangan.

Dari beberapa pembagian ruang lingkup *fiqh siyāsah* di atas dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian pokok, yakni:²⁶

a. *Siyāsah dustūrīyah*, disebut juga politik perundang-undangan. Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum atau *tashrīīyah* oleh lembaga legislatif, peradilan atau *qaḍāīyah* oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan atau *idārīyah* oleh birokrasi atau eksekutif;

b. *Siyāsah daulīyah/siyāsah khārijīyah*, disebut juga politik luar negeri.

Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara

²⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 13.

²⁶ Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum...*, 15-16.

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

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

B. Pengertian dan Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūrīyah*

1. Pengertian *Siyāsah Dustūrīyah*

Kata "*dustūr*" berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster (majusi)*. Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustūr* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar atau pembinaan. Secara istilah diartikan sebagai kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis

(konstitusi).²⁷ Kata *dustūr* sama dengan *constituion* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia.²⁸

Siyāsah dustūrīyah merupakan bagian *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan syariat Islam.²⁹ Dimana Undang-undang sebagai konstitusi yang mengacu dan mencerminkan prinsip-prinsip hukum Islam, yang digali dari Al-Qur'an dan As-Sunnah, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun semua yang berhubungan dengan ketatanegaraan. Ruang lingkup *siyāsah dustūrīyah* ini membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan.

Fiqh siyāsah dustūrīyah dapat dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam islam yang mengkaji aspek-aspek yang berkaitan dengan dalil-dalil umum dalam *Al-Qur'an* dan *Al-Hadist* serta tujuan syariat Islam. Diikuti dengan perjalanan ijtihad para ulama yang terjadi akibat perubahan dan perkembangan zaman yang menyentuh persoalan ketatanegaraan dan pemerintahan.

Dalam pelaksanaan pemerintahan suatu negara dilaksanakan oleh kepala negara yang dibantu oleh para menteri, alat negara, seperti penguasa

²⁷ Ibid., 22.

²⁸ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh...*,40.

²⁹ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 19-20.

daerah, gubernur, hakim dan pegawai yang tersusun dalam berbagai lembaga, seperti pengadilan (kehakiman), kementerian dan lain sebagainya.

2. Ruang Lingkup *Siyāsah Dustūrīyah*

Ruang Lingkup *siyāsah dustūrīyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Persoalan *fiqh siyāsah dustūrīyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun Hadis, *maqosidu syariah*, dan ajaran Islam dalam mengatur masyarakat yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. *Fiqh siyāsah dustūrīyah* dapat terbagi atas:⁴

- a. Bidang *siyasah tashrī'īyah*, termasuk dalam persoalan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfīzīyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi, dan lain-lain
- c. Bidang *siyasah qaḍā'īyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
- d. Bidang *siyasah idāriyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian

Sementara itu erkenaan dengan pembagian kekuasaan di dalam sebuah negara dalam Islam, oleh Abdul Wahab Khallaf dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:³⁰

- a. Lembaga legislatif (*sulṭah tashrī'īyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Lembaga eksekutif (*sulṭah tanfīzīyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang;
- c. Lembaga yudikatif (*sulṭah qaḍā'īyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.

Pembahasan *siyāṣah dustūrīyah* secara umum meliputi konsep imamah, khalifah, rakyat, pemerintahan, lembaga negara, kehakiman dan lainnya. Sumber- sumber dalam fiqh dusturi terdiri atas:³¹

- a. Al-Quran yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan masyarakat, dalil-dalil kuli dan semangat ajaran Al-Quran.
- b. Hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan Rasulullah Saw. Di dalam menerapkan hukum di negeri Arab.
- c. Kebijakan-kebijakan *Khulafa Al-Rasyidin* di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai

³⁰ Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum...*, 27-29.

³¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyāṣah "Implimentasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah"* (Jakarta, Kencana, 2004, 53.

perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat.

- d. Hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah *fiqh dusturi* hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dusturi*. Dalam mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.
- e. Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan Hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.

C. Konsep Negara Hukum dalam *Siyāsah Dustūrīyah*

Dalam pandangan A. Jazuli mempetakan bidang *siyāsah dustūrīyah* dalam persoalan; a) *Imamah*, hak dan kewajibannya; b) Rakyat, hak dan kewajibannya; c) *Bai'at*; d) *Waliyu al 'ahdi*; e).Perwakilan; f). *Ahlul Halli waa al Aqdi*; dan g). *Wuzarah* dan perbandingannya.³² Selain itu ada pula yang berpendapat bahwa, kajian dalam bidang *Siyāsah Dustūrīyah* itu dibagi kepada empat macam, yaitu:

1. Konstitusi

³² Sayuti Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 43.

Dalam konstitusi dibahas sumber-sumber dan kaedah perundang-undangan di suatu negara, baik berupa sumber material, sumber sejarah, sumber perundang-undangan maupun penafsiran. Sumber konstitusi ini adalah peraturan antara pemerintah dan rakyat. Pembentukan undang-undang dasar tersebut harus mempunyai landasan yang kuat, supaya mampu mengikat dan mengatur semua masyarakat. Penafsiran Undang-Undang merupakan otoritas ahli hukum yang mampu menjelaskan hal-hal tersebut. Misalnya UUD NRI 1945.³³

2. Legislasi

Legislasi atau kekuasaan legislatif, disebut juga *al-sultah al-tashri'iyyah* maksudnya adalah kekuasaan pemerintah Islam dalam membentuk dan menetapkan hukum. Kekuasaan ini merupakan salah satu kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan. Disamping itu ada kekuasaan lain seperti *al-sulthah al-tanfidiyyah* (kekuasaan eksekutif) dan *al-sultah al-qadhaiyyah* (kekuasaan yudikatif). Di Indonesia menggunakan model trias politica (istilah ini dipopulerkan oleh Montesquieu dari Perancis, dan model kedaulatan rakyat yang dipopulerkan oleh JJ Rousseau dari Swiss; suatu model kekuasaan yang didasari oleh perjanjian masyarakat, yang membela dan melindungi kekuasaan bersama disamping kekuasaan pribadi dan milik dari setiap orang.

³³ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara Islam...*, 25.

Tiga kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif yang secara imbang menegakkan teori demokrasi. Unsur-unsur legislasi dalam fiqh siyasah dapat dirumuskan sebagai berikut: a). Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam b). Masyarakat Islam yang akan melaksanakan c). Isi peraturan atau hukum yang sesuai dengan nilai dasar syari'at Islam.³⁴

3. Ummah

Dalam ensiklopedi Indonesia, istilah ummat mengandung empat macam pengertian, yaitu: (1) bangsa, rakyat, kaum yang hidup bersatu padu atas dasar imam/sabda Tuhan, (2) penganut suatu agama atau pengikut Nabi, (3) khalayak ramai, dan (4) umum, seluruh umat manusia. Dalam piagam madinah, pemakaian kata ummah ini mengandung dua pengertian, yaitu pertama organisasi yang diikat oleh akidah Islam. Kedua, organisasi umat yang menghimpun jamaah atau komunitas yang beragam atas dasar ikatan sosial politik.³⁵

Dari ayat-ayat Al-Quran dan Piagam Madinah dapat dicatat beberapa ciri esensi yang menggambarkan ummah (Islam). *Pertama*, ummah memiliki kepercayaan kepada Allah dan keyakinan kepada Nabi Muhammad sebagai nabi terakhir, memiliki kitab yang satu (Al-Quran) dan bentuk pengabdian

³⁴ Ibid, 27-30.

³⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 180.

yang satu pula kepada Allah. *Kedua*, Islam yang memberikan identitas pada ummah mengajarkan semangat universal.

Ketiga, karena umat Islam bersifat universal. Ketiga, karena umat Islam bersifat universal, maka secara alamiah umat Islam juga bersifat organik. Persaudaraan dalam Islam tidak berdasarkan hubungan-hubungan primordial seperti kekeluargaan, darah dan keturunan. Bahkan Al-Qur'an menegaskan hubungan-hubungan tersebut. Dalam surat (Al-Mujadalah, [58]:22 Allah menegaskan:

لَا تَجِدُ قَوْمًا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ يُوَادُّونَ مَنْ حَادَّ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَلَوْ كَانُوا
 آبَاءَهُمْ أَوْ أَبْنَاءَهُمْ أَوْ إِخْوَانَهُمْ أَوْ عَشِيرَتَهُمْ أُولَئِكَ كَتَبَ فِي قُلُوبِهِمُ الْإِيمَانَ
 وَأَيَّدَهُمْ بِرُوحٍ مِّنْهُ وَيُدْخِلُهُمْ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ خَالِدِينَ فِيهَا رَضِيَ
 اللَّهُ عَنْهُمْ وَرَضُوا عَنْهُ أُولَئِكَ حِزْبُ اللَّهِ أَلَا إِنَّ حِزْبَ اللَّهِ هُمُ الْمُفْلِحُونَ ﴿٢٢﴾

Artinya: "Engkau tidak akan mendapatkan suatu kaum yang beriman kepada Allah dan hari akhirat, saling berkasih sayang dengan orang-orang yang menentang Allah dan Rasul-Nya, sekalipun orang-orang itu bapaknya, anaknya, saudaranya, atau keluarganya. Mereka itulah orang-orang yang dalam hatinya telah ditanamkan Allah keimanan dan Allah telah menguatkan mereka dengan pertolongan yang datang dari Dia. Lalu dimasukkan-Nya mereka ke dalam surga yang mengalir di bawahnya sungai-sungai, mereka kekal di dalamnya. Allah rida terhadap mereka dan mereka pun merasa puas terhadap (limpahan rahmat)-Nya. Merekalah golongan Allah. Ingatlah, sesungguhnya golongan Allah itulah yang beruntung." (QS. Al-Mujadilah 58: Ayat 22)³⁶

Keempat, berdasarkan prinsip ketiga di atas, Islam tidak dapat mendukung ajaran kolektivitas komunisme dan individualisme kaum

³⁶ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Sygma, 2005).

kapitalis. Kelima, dari prinsip-prinsip di atas, maka sistem politik yang digariskan Islam tidak sama dengan pandangan-pandangan Barat seperti nasionalisme dan teritorialisme yang didasarkan pada batasan-batasan wilayah, darah, warna, kulit dan bahasa.

4. Syura dan Demokrasi

Kata syura berasal dari *sya-wa-ra*, yang secara etimologis berarti mengeluarkan madu dari sarang lebah.³⁷ Sejalan dengan pengertian ini, kata syura atau dalam bahasa Indonesia menjadi musyawarah mengandung makna segala sesuatu yang dapat diambil atau dikeluarkan dari yang lain (termasuk pendapat) untuk memperoleh kebaikan. Hal ini semakna dengan pengertian lebah yang mengeluarkan madu yang berguna bagi manusia.³⁸ Dalam surat Ali 'Imran [3]:159, Allah memerintahkan kepada Nabi untuk melakukan musyawarah dengan para sahabat :

فَمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ
اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Artinya : "Maka berkat rahmat Allah engkau (Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekitarmu. Karena itu maafkanlah mereka dan mohonkanlah ampun untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, maka

³⁷ Ibn Manzur, *Lisan al-Arab* (Beirut: Dar al-Shadir, 1968), Jilid 4, 434.

³⁸ M. Quraish Shihab, *Wawasan al - Qur'an* (Bandung: Mizan, 1996), 469.

bertawakkallah kepada Allah. Sungguh, Allah mencintai orang yang bertawakal." (QS. Ali 'Imran 3: Ayat 159).³⁹

Ayat ini turun berkenaan dengan peristiwa Perang Uhud yang membawa kekalahan umat Islam. Nabi sendiri mengalami luka-luka dalam perang tersebut. Ayat ini mengajarkan kepada nabi, dan tentunya kepada seluruh umat beliau, agar bermusyawarah dalam memutuskan sesuatu yang menyangkut kepentingan umat Islam. Dalam hal bernegara tentu ada istilah yang disebut dengan lembaga perwakilan rakyat, adanya lembaga ini untuk mewakili rakyat salah satu tugasnya yaitu menampung aspirasi rakyatnya. Dalam Islam konsep lembaga perwakilan rakyat dibagi menjadi tiga yakni *Imāmah, Ahl Ahlu al - Halli wa al - 'Aqdi, dan wizārah*.

5. Imāmah

Dalam wacana *fiqh siyāsah*, kata *Imāmah* biasanya diidentikkan dengan Khilafah. Keduanya menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi dalam negara Islam. Istilah imāmah banyak digunakan oleh kalangan Syi'ah, sedangkan istilah khilafah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. Hanya saja terdapat perbedaan mendasar antara kedua aliran ini dalam memahami imāmah. Kelompok Syi'ah memandang bahwa imāmah merupakan bagian dari prinsip ajaran agama, sedangkan Sunni tidak memandang demikian. Meskipun begitu, beberapa pemikir Sunni juga menggunakan terminologi imāmah untuk pembahasan khilafah.

³⁹ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Sygma, 2005).

Hal ini antara lain dilakukan oleh Abu al-Hasan al-Mawardi. Di antara pemikir Sunni modern juga ada yang menggunakan terminologi *al-imāmah al - 'Uzhmā*.

Penegakkan institusi *Imāmah* atau *khilafah*, menurut para fuqaha', mempunyai dua fungsi, yaitu memelihara agama Islam dan melaksanakan hukum-hukumnya serta menjalankan politik kenegaraan dalam batas-batas yang digariskan Islam.⁴⁰

Dalam konteks saat ini keberadaan *imāmah* dapat dikatakan sama dengan kepemimpinan jabatan-jabatan pemerintahan di Indonesia. Maka dari itu untuk mengetahui secara detail maka pembahasan mengenai imamah akan diperinci sebagai berikut:

a. *Ahl al - Hall wa al - 'Aqd*

Secara harfiah *ahl al-hall wa al-'aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli *fiqh siyasah* merumuskan pengertian *ahl al-hall wa al-'aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga negara). Dengan kata lain *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *ahl al-hall wa al-'aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang

⁴⁰ Abd al-Qadir Audah, *Al - Islam wa Audha'una al - Siyasah* (Kairo: al-Mukhtar al-Islam, 1978), 106-109.

antara lain menetapkan dan mengangkat kepala negara sebagai pemimpin pemerintahan. Al-Mawardi menyebutkan *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* dengan *ahlal-ikhtiyār*, karena merekalah yang berhak memilih khilafah.⁴¹ Adapun Ibn Taimiyah menyebutkan dengan *ahl al-syawkah*. Sebagian lagi menyebutkannya dengan *ahlal-Syūrā* atau *ahlal-ijmā*. Sementara al-Baghdadi menamakan mereka dengan ahl *al-ijtihād*. Namun semuanya mengacu pada pengertian sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat (rakyat) dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintahan demi tercapainya kemaslahatan hidup mereka.

b. *Wizārah*

Kata *wizārah* diambil dari kata *al-wazr* yang berarti *al tsuql* atau berat. Dikatakan demikian karena seorang wazir memikul beban tugas-tugas kenegaraan yang berat. Kepadanyalah dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya.⁴² Dalam bahasa Arab dan Persia Modern, wazir mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepalai departemen dalam pemerintahan.

D. Pemimpin Jabatan dalam *Siyāsah Dustūrīyah*

⁴¹ Fadli Bahri, *terjemah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Fi Al- Wilaayah Ad-Diniyyah (Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam)* (Jakarta: DarulFalah, 2006), 5.

⁴² Hasan Ibrahim Hasan, et al., *Al - Nuzhum al – Islamiyah*, (Mathba’ah Lajnah Al Ta’lif Wa Al Tarjumah, 1953), 40

Imāmah merupakan suatu kedudukan yang diadakan untuk tugas mengganti kenabian dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia. Dalam *Imāmah* juga akan diterangkan mengenai bagaimana syarat untuk menjadi imam, hak sebagai imam serta kewajiban sebagai imam. Dalam islam imam dapat juga dikatakan sebagai khalifah. Karena ia menggantikan Rasulullah saw. Jika jabatan seorang imam (Khalifah) telah resmi diberikan kepada seseorang dengan penunjukkan oleh imam yang sebelumnya atau pilihan oleh dewan pemilih, seluruh umat tanpa terkecuali wajib mengetahui sifatnya.⁴³ Dalam Al-Qur'an telah diterangkan mengenai kedudukan seorang khalifah, imam atau seorang pemimpin dalam Qs. al-An'am ayat 165 yang berbunyi:

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَيفَةَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِّيُبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَّحِيمٌ ﴿١٦٥﴾

Artinya: dan Dialah yang menjadikan kalian khalifa-khalifah (pemimpin-pemimpin) di Bumi, dan Dia meninggikan sebagian kalian atas sebagian (yang lain) beberapa derajat, untuk mengujimu tentang apa yang diberikanNya kepadamu. Sesungguhnya Tuhanmu amat cepat siksaanNya dan sesungguhnya Dia maha pengampun lagi maha penyayang. (QS. Al-An'am:165).⁴⁴

Dalam Islam pada masa Rasulullah Saw, beliau telah memerintahkan bagi kaum muslim untuk mengangkat khalifah. Sepeninggal beliau, khalifah yang telah dibaiat inilah yang akan memimpin kaum muslimin berdasarkan kitabullah dan sunnah rosul. Khalifah pula yang akan menerapkan syariat Allah sekaligus

⁴³ Fadli Bahri, *terjemah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Fi Al- Wilaayah Ad-Diniyyah (Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam)* (Jakarta: Darul Falah, 2006), 5.

⁴⁴ Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Sygma, 2005).

menyebarkan islam keseluruh penjuru dunia. Bagi umat muslim, mengangkat seorang imam wajib. Hal ini menegaskan hukum sosial yang sudah berlaku berabad-abad yaitu setiap masyarakat harus mengangkat seorang pemimpin yang mengatur dan menyelenggarakan kepentingan mereka.⁴⁵

Rasullulah Saw juga berwasiat kepada kaum muslim agar jangan sampai mereka hidup tanpa memiliki khalifah. Apabila tidak ada khalifah maka tidak ada yang harus diperbuat kecuali segera mengangkat khalifah yang baru. Khalifah itulah yang nantinya akan melanjutkan kepemimpinan pada masa selanjutnya. Menurut para *ijma'* ulama menyampaikan bahwa kewajiban mengangkat pemimpin meliputi:⁴⁶

1. Imam Al-Mawardi menyatakan pemimpin dibutuhkan untuk menggantikan kenabian dalam rangka memelihara agama dan mengatur kehidupan dunia. Menurut Al Mawardi pengangkatan imam hukumnya adalah fardu kifayah hal ini didasarkan pada ijma ulama dan juga pada realitas sejarah al-Khulafah al-Rasyidun dan khalifah-khalifah sesudahnya. Baik dari bani umaiyah maupun bani abbas yang menjadi lambang kesatuan politik umat islam. Pandangan dari al mawardi juga sejalan dengan kaidah ushul yang menyatakan *ma'la yatimmu al-wajib illa bihi, fahuwa wajib* yang berarti

⁴⁵ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 202.

⁴⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 150.

suatu kewajiban tidak sempurna kecuali melalui sarana atau alat. Maka sarana atau alat itu juga wajib hukumnya.

2. An-Nawawi menyatakan bahwa para ulama telah sepakat bahwasannya wajib atas kaum muslimin memilih dan mengangkat pemimpin.
3. Ibnu Khaldun lebih tegas mengatakan bahwa menegakkan *imamah* hukumnya wajib. Kewajiban tersebut telah diketahui dalam syariat pada masa para sahabat dan *tabi'in*. Tatkala Rasulullah saw. wafat, para sahabat segera memberi *bai'at* pada Abu Bakar as-Shiddiq ra dan menyerahkan pengaturan urusan mereka padanya. Hal ini berlaku pada setiap zaman.

Dari penjelasan di atas jelas menunjukkan kewajiban memilih seorang imam baik untuk suatu negara maupun suatu lembaga. Sebuah lembaga terutama yang berkaitan dengan pemerintahan wajib memiliki pemimpin yang baik sehingga dapat membawa manfaat bagi seluruh aspek yang terkait di dalamnya. Cara memilih pemimpin jabatan dalam sebuah lembaga dapat disamakan dengan kriteria cara untuk memilih imam karena sama-sama akan dijadikan pemimpin.

E. Syarat Pemimpin Jabatan Menurut *Fiqh Siyāsah Dustūrīyah*

Menurut pandangan Al-Mawardi⁴⁷, menjadi seorang imam atau pemimpin mempunyai syarat-syarat yaitu, memiliki kemampuan berijtihad dalam berbagai

⁴⁷ Fadli Bahri, *terjemah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Fi Al- Wilaayah Ad-Diniyyah (Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam)* (Jakarta: Darul Falah, 2006), 5.

kejadian dan hukum. Artinya pemimpin memiliki kebijaksanaan yang tinggi dalam melakukan keputusan, mempertimbangkan kemaslahatan bagi masyarakat. Maka dari itu Abu Ya'la juga mengatakan bahwa seorang pemimpin harus merupakan orang yang paling utama dalam ilmu dan agama.⁴⁸ Dan dalam ayat Al-Qur'an Allah SWT menegaskan bahwa dalam kaitannya pemilihan harus memilih pemimpin yang mampu memimpin dan taat kepada agama Allah, yaitu seperti dalam QS.As-Sajdah:24:

وَجَعَلْنَا مِنْهُمْ أُمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا لَمَّا صَبَرُوا وَكَانُوا بِآيَاتِنَا يُوقِنُونَ ﴿٢٤﴾

Artinya : ,Dan Kami jadikan di antara mereka itu pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami ketika mereka sabar. Dan adalah mereka meyakini ayat-ayat Kami.' (QS.As-Sajdah:24)⁴⁹

Persyaratan yang harus dimiliki seorang pemimpin telah diterapkan kepada para khalifah, terutama Al-Khulafa Ar-Rasyidun dan khalifah sebelumnya. Syarat tersebut pada hakikatnya mengandung dua unsur. *Pertama*, mengetahui secara mendalam mengenai ajaran islam, yakni mengenai islam sebagai akidah dan syariah. *Kedua*, mengenai kebudayaan masyarakat. Seorang pemimpin atau imam harus memahami pola pikir dan pola hidup masyarakat yang dipimpinnya, sehingga perbedaan budaya yang terjadi merupakan bagian dari hakikat rakyat yang dipimpinnya. Kebudayaan merupakan cerminan kemajuan negara, semakin

⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 206.

⁴⁹ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Sygma, 2005).

tinggi kebudayaan masyarakat akan semakin tinggi pula tingkat rasionalitasnya.⁵⁰

Dalam bukunya Muhammad Al-Mubarak juga menegaskan bahwa kriteria utama orang yang harus dipilih sebagai imam adalah:⁵¹

1. Orang yang memahami kebudayaan rakyatnya yang pluralistik.
2. Orang yang akidahnya kuat sehingga tidak mentolerir begitu saja berbagai kemajuan kebudayaan yang merusak akidah islam dan ideologi yang islami di negaranya.
3. Kecakapan politik dan administrasi.
4. Akhlak yang mulia.
5. Beragama islam.
6. Laki-laki.
7. Keturunan quraisy.

Seorang imam haruslah orang yang bertanggungjawab. Imam harus memiliki pandangan dan pemahaman yang luas tentang kepemimpinan dan kehendak rakyatnya. Memiliki kemampuan dan kearifan dalam melihat situasi dan kondisi zaman sehingga berhati-hati dalam melahirkan kebijakan dan keputusan politiknya. Seorang imam harus mempunyai sikap yang netral dan berpatokan pada tujuan syariat islam, yaitu memelihara agama, memelihara

⁵⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyarah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 206.

⁵¹ Muhammad al-Mubarak, *Sistem Pemerintahan dalam Islam* (Jakarta: Pustaka Mantik. 1995), 73.

akal, memelihara jiwa, memelihara keturunan, dan memelihara harta kekayaan.⁵² Pemimpin atau imam harus menjadi pelindung masyarakat, teladan sosial, dan panutan. Oleh karena itu pemimpin haruslah berakhlak mulia, tidak korupsi, tidak dzalim, dan memperkaya diri sendiri. Pemimpin harus menghormati hak-hak rakyat, bersikap amanah, kesucian hati, istiqomah dan tidak berat sebelah.

F. Mekanisme Pengangkatan Pemimpin Jabatan Menurut *Fiqh Siyāsah*

Menurut al Mawardi, pengangkatan pemimpin terdapat dua cara:⁵³ *Pertama*, seorang pemimpin diangkat melalui lembaga pemilihan *Ahl Al-Hall Wa Al-Aqd*. *Kedua*, seorang pemimpin diangkat melalui pemimpin yang masih berkuasa. Al-Mawardi juga menerangkan bahwa pemilihan tersebut harus memenuhi syarat:⁵⁴

1. Adil
2. Memiliki pengetahuan sehingga dapat menentukan siapa yang layak menjadi pemimpin
3. Memiliki wawasan yang luas dan sikap yang arif sehingga dapat memilih calon yang paling tepat dan mumpuni untuk mengelola kepentingan umum.

Dalam Hal *Ahl-Al-Hall Wa Al-Aqd*, Al-Mawardi tidak memberikan ketentuan mengenai jumlah calon pemimpin. Tetapi, ia mengakui mengenai

⁵² Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2012), 207.

⁵³ Al-Mawardi, *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 12.

⁵⁴ Fadli Bahri, *terjemah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Fi Al- Wilayah Ad-Diniyyah (Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam)* (Jakarta: Darul Falah, 2006), 22.

keabsahan pemilihan pemimpin melalui lembaga pemilih tersebut. Ia menilai bahwa dengan proses seperti ini berarti telah terjadi kontrak mengenai pemberian kewenangan secara formal bagi seseorang untuk menjadi pemimpin yang bertanggung jawab. Tugas dari dewan pemilih ini dimulai dengan meneliti persyaratan para calon pemimpin dan akan melakukan bai'at untuk menjadikannya sebagai pemimpin.⁵⁵

Namun Imam Al-Mawardi juga memberikan pandangan mengenai pengangkatan pemimpin ini. Keputusan mengenai pemimpin baru yang telah dipilih baru berlaku apabila ada pernyataan kesediaan dari calon tersebut.⁵⁶ Bagi beliau pernyataan tersebut perlu dilakukan dalam proses kontrak antara umat dan dewan pemilih. Maka dari itu Al-Mawardi berpendapat jika calon pemimpin menyatakan tidak bersedia, maka ia tidak bisa dipaksakan untuk menjadi pemimpin. Dan sebaliknya, apabila ia menerima penunjukan jabatan tersebut maka dewan pemilih akan melakukan bai'at kepadanya yang diikuti oleh masyarakat dengan cara mematuhi kepemimpinan baru tersebut.⁵⁷

Dalam hal pemilihan pemimpin, Al-Mawardi berpendapat bahwa apabila terjadi permasalahan: pertama, terdapat dua calon yang sama-sama memenuhi kriteria dalam pemilihan. Maka untuk penyelesaiannya yaitu calon yang lebih tua usianya memiliki hak yang lebih untuk dipilih. Tetapi hal ini bukan menjadi

⁵⁵ Al-Mawardi, *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 14

⁵⁶ Ibid, 21.

⁵⁷ Abd Moqsih Ghazali, "Mekanisme Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Negara Telaah Kritis al-Ahkam al-Sulthaniyah", *Profetika*, Vol. 2, No. 1 (2001), 14.

patokan. Kondisi riil-lah yang akan menjadi patokan seperti halnya apabila situasi sebenarnya sedang dihadapkan pada ancaman dan instabilitas, pilihan akan jatuh pada calon yang memiliki keberanian. Dan apabila situasi nyatanya menuntut untuk penyelesaian masalah mengenai kebebasan berfikir maka, pilihan akan jatuh pada calon yang mempunyai intelektual.⁵⁸

Selain mengenai pengangkatan Al-Mawardi juga memberikan pendapat bahwa pemimpin yang telah dibai'at dalam melaksanakan tugas kepemimpinan dapat diberhentikan dengan alasan dasar kepemimpinan tersebut telah melakukan penyimpangan dari nilai-nilai moral agama, dan rakyat juga berhak menyatakan dan mengajukan mosi tidak percaya. Secara tegas, Al-Mawardi juga mensinyalir pemimpin dapat diturunkan dari kekuasaannya apabila ia telah keluar dari cita-cita keadilan, hilangnya panca indra, ataupun organ tubuh lainnya dan atau tidak cakap dalam bertindak.⁵⁹

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁵⁸ Al-Mawardi, *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam* (Jakarta: Qisthi Press, 2014), 15.

⁵⁹ Ibid, 16-19.

BAB III
PENGISIAN JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG
SURABAYA

A. Pejabat Publik

Pejabat publik menurut UU No. 14 Tahun 2008 adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.⁶⁰ Sementara yang dimaksud dengan badan publik menurut UU tersebut adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri.⁶¹

Pejabat publik dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan baik yang bersifat atributif maupun yang bersifat delegatif. Supaya tugas pelayanan publik tetap mencapai hasil maksimal, pejabat publik diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatif sendiri dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang harus ditangani secara tepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada

⁶⁰ Pasal 1 angka 8 UU No. 14 Tahun 2008.

⁶¹ Pasal 1 angka 3 UU No, 14 Tahun 2008.

atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya, dalam hukum administrasi negara disebut wewenang bebas (diskresi). Akan tetapi tidak pernah ada wewenang bebas sepenuhnya karena dalam hukum modern, wewenang yang dimiliki oleh pejabat publik tidak boleh digunakan untuk tujuan lain dari maksud diberikan wewenang itu kepadanya. Wewenang bebas yang diberikan mengandung suatu kewajiban bahwa pejabat publik harus selalu menentukan keputusan yang terbaik untuk menghadapi situasi konkret.⁶²

Harus juga dipahami bahwa bebasnya sifat wewenang pejabat publik yang dituangkan secara legal-formal dalam suatu peraturan, pada dasarnya tetap harus berlaku hukum tidak tertulis yang dalam ilmu administrasi negara bisa disebut dengan *good governance* (GG) serta *good corporate governance* (GCG) jika berada dalam ranah pengelolaan suatu badan usaha.

Dari sudut pandang Hukum Administrasi, konsep *good governance* berkaitan dengan aktivitas pelaksanaan fungsi untuk menyelenggarakan kepentingan umum. *Good governance* berkenaan dengan penyelenggaraan tiga tugas dasar pemerintah, yaitu:⁶³

1. Menjamin keamanan setiap orang dan masyarakat (*to guarantee the security of all persons and society itself*)

⁶² Yopie Morya ImmanuelPatrio, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Kencana Media), 186-187.

⁶³ Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Republik Indonesia* (Jakarta:Kencana, 2016), 266

2. Mengelola suatu struktur yang efektif untuk sector public, sector swasta dan masyarakat (*to manage an effective framework for the public sector, the private sector and civil society*)
3. Memajukan sasaran ekonomi, sosial dan bidang lainnya sesuai dengan kehendak rakyat (*to promote economic, social and other aims in accordance with the wishes of the population*).

Sedangkan konsep *good corporate governance* merupakan prinsip-prinsip yang mendasari suatu proses dan mekanisme pengelolaan perusahaan berlandaskan peraturan perundang-undangan dan etika berusaha yang tertuang dalam Peraturan Menteri BUMN No. PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan Yang Baik meliputi:⁶⁴

1. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan
2. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif
3. Pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat

⁶⁴ Pasal 3 Peraturan Menteri BUMN No. PER-01/MBU/2011.

4. Kemandirian (*independency*), yaitu keadaan di mana perusahaan dikelola secara professional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat
5. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak Pemangku
6. Kepentingan (*stakeholders*) yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundangundangan.

Sementara itu, berkaitan dengan konsep *good corporate governance*, pada tahun 2015 G20/OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) mengeluarkan *new principles* mengenai GCG ini, yang juga telah diakomodir oleh OJK (Otoritas Jasa Keuangan) bekerjasama dengan G20/OECD dalam merumuskan prinsip-prinsip baru yakni:⁶⁵

1. Dasar kerangka tata kelola yang efektif (*Groundwork for effective governance*)
2. Hak dan perlakuan yang adil untuk pemegang saham dan fungsi kunci kepemilikan (*Rights and fair treatment for shareholders and key function of ownership*)
3. Investor institusi, pasar modal dan perantara lainnya (*Institutional investors, capital market and other intermediaries*)

⁶⁵ Lihat dalam press release OJK No. SP 98/DKNS/OJK12/2015.

4. Peran pemangku kepentingan dalam tata kelola (*Roles of stakeholders in governance*)
5. Transparansi dan Keterbukaan informasi (*Transparency and information disclosure*)
6. Tanggung jawab Direksi dan Dewan Komisaris (*Responsibilities of directors and board of commissioners*).

B. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.⁶⁶ Baik BUMD maupun BUMN, merupakan perusahaan yang bertolak dari konsep *welfare state* (Negara kesejahteraan)⁶⁷ sebagaimana tujuan luhur negara, tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI 1945 yakni untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan iku serta melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Makna dari kalimat “keadilan sosial” adalah untuk berdiri diantara ideologi kapitalisme dan sosialisme.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU/2013, baik BUMN, BUMD, atau nama lain, merupakan penyelenggara amanah

⁶⁶ Pasal 1 angka 40 UU No. 23 Tahun 2014.

⁶⁷ Penjelasan lebih jauh mengenai Negara kesejahteraan lihat dalam RM A.B. Kusuma, “Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial”, *Jurnal Konstitusi*, No.1, Vol 3 (Februari, 2017), 12.

konstitusional dalam pasal 31, pasal 32 dan pasal 33 UUD NRI 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa atau memajukan kesejahteraan umum.⁶⁸ Sebagaimana dikonstruksikan oleh UUD NRI 1945, rakyat secara kolektif memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuurstand*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudendaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.⁶⁹

BUMD secara prinsipil mirip dengan BUMN, yang memiliki dua fungsi pokok, yaitu fungsi komersial, dalam arti mencari keuntungan sebagaimana korporasi pada umumnya, dan fungsi sosial, yaitu sebagai perpanjangan tangan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Perusahaan tersebut dibentuk untuk melaksanakan program pemerintah di bidang ekonomi yang memiliki tujuan untuk turut membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan dan ketentraman rakyat.⁷⁰ Dengan demikian, sumber-sumber yang ada harus dialokasikan secara efisien untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional secara sehat dan sekaligus untuk mencapai keadilan. Kemajuan ekonomi di seluruh wilayah tanah air harus diperhatikan keseimbangannya dan

⁶⁸ Putusan MK No. 48/PUU/2013, 226.

⁶⁹ Refly Harun, *BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara: Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan* (Jakarta: Balai Pustaka), 4.

⁷⁰ *Ibid.*, 5.

dalam pelaksanaan otonomi daerah harus pula dijaga kesatuan ekonomi nasional.⁷¹

Otonomi daerah memberikan konsekuensi yang cukup besar bagi peran BUMD dalam menopang pendapatan asli daerah (PAD). Otonomi daerah mengharuskan adanya otonomi dalam sector ekonomi, tidak hanya otonomi sektor politik. Untuk itu, diperlukan landasan hukum yang tangguh yang dapat menjadi pijakan atau pedoman BUMD, sehingga dapat berperan sebagai lembaga bisnis yang professional, mandiri dan dapat berkiprah serta memenuhi tuntutan bisnis domestik dan global.⁷² Dalam UU No. 23 Tahun 2014, BUMD didirikan dengan maksud dan tujuan untuk:⁷³

1. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
2. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
3. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

⁷¹ MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Sekertariat Jenderal MPR RI, 2015), 197.

⁷² M. Arsyad Anwar, et al., *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan* (Jakarta: Gramedia, 1992).

⁷³ Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014.

BUMD sendiri terdiri atas perusahaan umum dan perusahaan perseroan. Perusahaan umum daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.⁷⁴ Organ Perumda terdiri dari Kepala Daerah selaku pemilik modal, Direksi dan Dewan Pengawas.⁷⁵ Sementara itu, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.⁷⁶ Organ Perseroda terdiri Kepala Daerah selaku pemilik modal, Direksi dan Komisaris.⁷⁷ BUMD berbentuk Persero berimplikasi pengelolaannya tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Perbedaan kepengurusan antara dua bentuk BUMD tersebut hanya terletak pada perbedaan istilah pengawas. Pengawas perusahaan untuk perumda diberikan pada dewan pengawas, sedangkan untuk perseroda diberikan kewenangan pada Komisaris sesuai dengan UU Perseroan.⁷⁸ Selain itu, MK mempertegas dalam putusannya Nomor 62/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa paradigma pengawasan Negara harus berubah, tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha

⁷⁴ Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014.

⁷⁵ Pasal 335 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014.

⁷⁶ Pasal 339 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014.

⁷⁷ Pasal 340 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014.

⁷⁸ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD: Konsep, Kebijakan dan Penerapan Good Corporate Governance* (Malang: Intrans Publishing, 2017), 16.

(*bussines judgement rules*). Sebab kekayaan Negara telah bertransformasi menjadi modal usaha BUMN atau BUMD dan pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*) dan *good corporate government* (GCG).⁷⁹

Perihal kepengurusan serta tata kelola BUMD telah diatur lebih rinci pada PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Disebutkan bahwa Kepala Daerah yang mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan pada Perusahaan Umum Daerah (KPM) adalah organ perusahaan umum daerah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perusahaan umum daerah dan memegang segala kewenangan yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Dewan Pengawas.⁸⁰ Sedangkan Direksi adalah organ BUMD yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMD untuk kepentingan dan tujuan BUMD serta mewakili BUMD baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.⁸¹

Sementara itu dalam bidang pengawasan terdapat dewan pengawas untuk Perumda dan Komisaris untuk Perseroda, Dewan Pengawas adalah organ perusahaan umum Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan

⁷⁹ Refly Harun, *BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara ...*, 66.

⁸⁰ Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017.

⁸¹ Pasal 1 angka 18 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017.

perusahaan umum Daerah.⁸² Komisaris adalah organ perusahaan perseroan Daerah yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan perusahaan perseroan Daerah.⁸³

C. Mekanisme pengangkatan Direksi BUMD Taman Satwa Kota Surabaya

Kebun Binatang Surabaya (KBS) didirikan pada 31 Agustus 1916 oleh *Vereening* dengan nama *Soerabaiasche Planten-en Dierentuin*. Namun terhitung sejak Juli 2013, pengelolaan KBS makin profesional di bawah koordinasi Pemerintah Kota Surabaya sebagai Perusahaan Daerah Taman Satwa KBS atau PDTS KBS.⁸⁴

Di dalam PDTS KBS, Direksi merupakan organ perusahaan daerah yang bertanggung jawab atas kepengurusan perusahaan daerah untuk kepentingan dan tujuan perusahaan daerah serta mewakili perusahaan daerah baik di dalam maupun di luar pengadilan.⁸⁵ Yang dimaksud dengan kepengurusan Perusahaan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh Direksi dalam upaya mencapai maksud dan tujuan perusahaan.⁸⁶ Jumlah anggota Direksi Perusahaan Daerah

⁸² Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017.

⁸³ Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017.

⁸⁴ Pemerintah Kota Surabaya, "Paket Edukasi PDTS Kebun Binatang Surabaya", dalam <https://surabaya.go.id/id/info-penting/45652/paket-edukasi-pdts-kebun-binata>, diakses pada 20 April 2020

⁸⁵ Pasal 1 angka 11 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

⁸⁶ Pasal 1 angka 15 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

paling banyak tiga orang dan seorang diantaranya adalah Direktur Utama.⁸⁷

Sedangkan PD. Taman Satwa KBS sendiri memiliki tiga anggota Direksi yakni:

1. Direktur Utama, membawahi Direktur Operasional dan Direktur Keuangan. Bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.
2. Direktur Operasional, membawahi Kepala Departemen di Direktorat Operasional. Bertanggung jawab kepada Direktur Utama.
3. Direktur Keuangan dan SDM, membawahi Kepala Departemen di Direktorat Keuangan dan SDM. Bertanggung jawab kepada Direktur Utama.

Direksi merupakan organ perusahaan yang memegang peranan penting dalam pengelolaan perusahaan. Hal ini karena Direksi merupakan ujung tombak yang secara langsung berkaitan dengan kegiatan secara riil pengelolaan perusahaan serta berhubungan dengan pihak internal dan eksternal perusahaan.⁸⁸

Oleh karena itu proses pengangkatan dan pemberhentiannya pun tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Direksi diangkat oleh Kepala Daerah dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapatkan pertimbangan dari Badan Pengawas.⁸⁹ Badan Pengawas melakukan pemilihan Direksi melalui seleksi

⁸⁷ Pasal 10 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

⁸⁸ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD ...*, 63.

⁸⁹ Pasal 10 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

terbuka. Untuk dapat diangkat menjadi Direksi, wajib untuk memenuhi sejumlah persyaratan, antara lain:⁹⁰

1. Warga Negara Indonesia;
2. sehat jasmani dan rohani;
3. mempunyai pendidikan sekurang-kurangnya Sarjana Strata 1 (S1);
4. batas usia Direksi pada saat diangkat pertama kali berumur paling tinggi 54 (lima puluh empat) tahun;
5. memenuhi kriteria keahlian sesuai ketentuan Kementerian Kehutanan, integritas, kepemimpinan, pengalaman dan berkelakuan baik serta memiliki dedikasi untuk mengembangkan usaha guna kemajuan perusahaan;
6. mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau tidak pernah dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perusahaan dinyatakan pailit;
7. tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana paling sedikit 4 (empat) tahun, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
8. lulus uji kelayakan dan kepatutan;
9. tidak terikat hubungan kekerabatan dengan Kepala Daerah, anggota Badan Pengawas atau anggota Direksi lainnya sampai derajat ketiga baik garis lurus ke atas maupun garis ke samping termasuk menantu dan ipar; dan

⁹⁰ Pasal 12 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

10. menandatangani kontrak manajemen sebelum pengangkatannya sebagai anggota Direksi ditetapkan.

Calon Direksi yang lulus seleksi dan/atau calon Direksi yang akan diangkat kembali untuk masa jabatan berikutnya diajukan oleh Badan Pengawas kepada Kepala Daerah paling lambat 60 hari sebelum berakhirnya masa jabatan Direksi yang masih aktif.⁹¹ Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai Anggota Direksi pada perusahaan lain, baik milik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan serta jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah.⁹²

Selain itu, diatur juga jalan keluar jika dalam keadaan *vacuum of power* berkaitan dengan kekosongan posisi Direksi yang mungkin diakibatkan oleh keadaan-keadaan diluar keadaan normal. Kepala Daerah dapat menunjuk salah satu Direksi yang masih aktif menjadi Direktur Utama atau Direktur sampai dengan diangkatnya anggota Direksi yang baru. Jika terjadi kekosongan jabatan lebih dari satu anggota Direksi, maka Kepala Daerah menunjuk Pejabat sementara Direksi yang berasal dari Direksi yang masih aktif untuk merangkap jabatan dan/atau pejabat lain dan apabila terjadi kekosongan jabatan semua anggota Direksi, maka pengurusan Perusahaan Daerah dijalankan oleh pejabat

⁹¹ Pasal 13 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

⁹² Pasal 14 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 19 Tahun 2012.

yang ditunjuk oleh Kepala Daerah sampai dengan diangkatnya Direksi yang baru. Semua pengangkatan dalam keadaan kekosongan jabatan harus tetap mendapat pertimbangan terlebih dahulu dari Badan Pengawas. Kepala Daerah diberi limitasi waktu paling lama 120 hari setelah menunjuk Direksi atau pejabat wajib mengangkat dan menetapkan anggota Direksi yang baru secara definitif.⁹³



⁹³ Pasal 23 Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014.

BAB IV

ANALISIS *FIQH SIYĀSAH DUSTURIYAH* TERKAIT KEKOSONGAN JABATAN DIREKTUR KEUANGAN KEBUN BINATANG SURABAYA DALAM PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG PERUSAHAAN DAERAH TAMAN SATWA KEBUN BINATANG SURABAYA

A. Analisis Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Surabaya dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya

Dasar kerangka tata kelola yang efektif menurut *good corporate governance* mengisyaratkan bahwa para *corporate rulers* dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing, harus independen serta akuntabel. *Governance* dari Kebun Binatang Surabaya bermasalah apabila ditinjau, baik dari prinsip-prinsip *good corporate governance* maupun dari sudut pandang yuridis formal. Yakni tersentralisasinya beban kepengurusan ganda terhadap Direktur Utama, sehingga Direktur Utama harus juga menanggung tanggung jawab dan tanggung jawab Direktur Keuangan. Hal ini dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan terkait, didalamnya tetap diatur ketentuan mengenai batas waktu maksimum. Akan tetapi dalam pelaksanaannya hal ini dilakukan secara berlarut-larut melebihi batas waktu maksimal, tanpa ada kepastian

pengangkatan Direktur keuangan yang baru. Hal ini tentu mempunyai resiko munculnya berbagai permasalahan baik secara internal maupun eksternal.

Dalam suatu perusahaan, jabatan Direksi memiliki posisi yang strategis, karena secara general jika dilihat dari kacamata teoritis, kepengurusan suatu korporasi yang dipercayakan kepada Direksi diklasifikasikan atas dua perbuatan, yakni perbuatan *beheren* dan perbuatan *beschikking/van eigendom*. Perbuatan *beheren* adalah wewenang murni dari Direksi yang ditandai dengan perbuatan yang dilakukan secara kontinyu, sedangkan perbuatan *beschikking* merupakan perbuatan khusus atau istimewa. Kedua perbuatan strategis tersebut melekat pada masing-masing Direksi, fungsi satu Direktur dengan Direktur yang lain adalah saling menunjang, dengan kata lain, sama-sama penting. Oleh karenanya tidak boleh terjadi *overlapping* dalam menjalankan tiap-tiap tugas dan fungsinya, hal tersebut bisa berakibat semakin membesarnya entropi *governance structure* internal perusahaan jika *overlapping* antar-direksi dibiarkan berkelanjutan.

Secara yuridis, rangkap jabatan memang dimungkinkan oleh Pasal 23 ayat (1) dan (2) Perda Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014, akan tetapi tentu hal tersebut tidak boleh dilanggengkan terus-menerus, pada ayat (6) disebutkan dengan terang bahwa setelah Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Surabaya, menunjuk salah satu Direksi yang masih aktif untuk mengisi kekosongan jabatan Direksi terkait. Diberi tenggat waktu maksimum 120 hari untuk dapat

mengangkat dan menetapkan Direksi yang baru secara definitif. Aturan tersebut merupakan mekanisme kontrol agar tidak terjadi dominasi sentralistik dalam BUMD. Rangkap jabatan tanpa batas waktu, selain mengganggu performa internal BUMD, juga mempunyai resiko menimbulkan konflik kepentingan. Secara pengelolaan internal Perusahaan Daerah, hal ini tentu berlawanan dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good corporate Governance*).

Peran Kepala Daerah (Walikota Surabaya) mempunyai posisi yang paling menentukan dalam menyelesaikan krisis ini. Walikota Surabaya harus secepatnya mengangkat Direktur Keuangan yang baru, sesuai dengan amanat Perda Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014. Karena terhitung dari hingga skripsi ini ditulis belum ada kejelasan terhadap pengangkatan Direktur Keuangan tersebut. Kekosongan jabatan Direktur Keuangan telah terbengkalai sudah hampir 3 tahun sejak rekrutmen dan hasil keputusan Badan Pengawas tahun 2017 lalu, telah jauh melewati batas maksimal yang telah ditetapkan oleh Perda. Maka, bila ditinjau secara hukum, Walikota Surabaya telah melakukan penyimpangan norma, serta cenderung membiarkan atau menanggapi hal tersebut bukan persoalan yang serius. Sikap tersebut secara perlahan-lahan dapat menderogasi integritas Kepala Daerah, karena substansi hukum memang sudah jelas.

Selain itu penting juga peran aktif dari penerapan *good corporate governance* dari dalam perusahaan sendiri, yakni PD Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya, yang meliputi:

1. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material yang relevan mengenai perusahaan.
2. Independensi, yaitu keadaan saat perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan-benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan *good corporate governance*.
3. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggung jawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif
4. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Profesionalisme pengurusan BUMD adalah hal yang perlu dikawal secara berkelanjutan. Baik profesionalisme dari Pemerintah Daerah maupun dari organ pelaksana BUMD. Ciri Perusahaan Daerah yang sehat adalah memiliki transparansi, independensi, akuntabilitas serta pertanggungjawaban yang jelas. Profesionalisme pengurusan BUMD sangat diperlukan agar BUMD menjadi entitas bisnis dan agen pembangunan yang kuat dan mandiri. Hal tersebut

penting agar tidak membuat para pengurusnya terombang-ambing oleh intervensi. Harmoni antara *government action* dengan *corporate action* harus selalu diupayakan dan selalu berorientasi pada kesejahteraan rakyat guna menjalankan amanat pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 serta untuk mencapai cita-cita, arah dan prinsip dalam mencapai tujuan dibentuknya Negara Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam alinea ke-4 pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Tinjauan *Fiqh Siyasah Dusturiyah* terkait Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan Kebun Binatang Kota Surabaya

Karakteristik *fiqh siyasah* dalam kajian-kajian hukum Islam salah satunya adalah memiliki sifat yang universal. Rumpun ilmu *fiqh* ini dapat berkembang sesuai karakteristik wilayah dan waktu. Salah satu cabang yang dibahas dalam skripsi ini adalah *siyasah dusturiyah*. *Siyasah dusturiyah* sendiri terbagi atas 4 cabang, salah satu cabang dari *fiqh dusturiyah* yang relevan untuk dikaji dalam pembahasan ini adalah bidang *siyasah tanfiziyah*, yang termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *ahlul halli wal aqdi* dan lain-lain.

Mengenai konsep *imamah* (kepemimpinan) dalam Islam. Jika memakai paradigma modern, menurut hemat penulis, konsep *imamah* ini dapat dipakai dalam berbagai macam bentuk, baik yang berkaitan langsung dengan urusan

ketatanegaraan maupun yang bukan. *Fiqh siyasah* merupakan *fiqh* dengan karakteristik sangat dinamis yang dapat menerima ide-ide baru yang progresif selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam itu sendiri. Sesuai dengan kaidah populer yang diungkapkan oleh Ibn Qayyim al-Jawzi yang berbunyi *taghayyur al-ahkam bi taghayyur al-azman wa al-amkinah* dan kaidah *al-adah muhakkamah*.

Persoalan pengangkatan *imam/khalifah* dalam teori ketatanegaraan Islam dipandang sebagai persoalan yang paling mendasar. Boleh jadi hal ini disebabkan oleh pentingnya posisi kepala Negara dalam kelanjutan hidup sebuah Negara. Bahkan menurut al-Syahrastani, begitu pentingnya masalah pengangkatan kepala Negara itu sehingga dapat memicu timbulnya berbagai perpecahan dalam Islam yang membawa umat Islam terbagi ke dalam beberapa golongan. Cara pengangkatan *imam/khalifah* sepanjang sejarah Islam terbagi menjadi dua jenis, yakni pengangkatan berdasarkan *nash* atau wasiat dan pengangkatan berdasarkan *syura* atau pemilihan.

Jenis pengangkatan yang pertama dianut oleh kelompok muslim Syiah dan jenis kedua dipegangi oleh kelompok muslim Sunni. Menurut konsep Syiah, *imam/khalifah* harus diangkat berdasarkan *nash* atau wasiat. Tetapi, golongan Sunni memandang hadis-hadis tersebut tidak mutawatir sehingga tidak memadai untuk dijadikan dalil. Menurut golongan Sunni, pengangkatan

imam/khalifah berdasarkan pilihan umat atau yang lazim disebut dengan *syura*. Alasannya adalah: pertama, karena tidak adanya nash yang *qath'i* tentang siapa pengganti Nabi sebagai *imam/khalifah*. Kedua, karena prinsip pemerintahan dalam Islam adalah berdasarkan *syura*. Oleh karenanya, *jumhur ahlul sunnah* sepakat bahwa pelaksanaan *syura* dalam pengangkatan kepala Negara dapat ditempuh melalui tiga cara, yakni

1. Melalui pemilihan bebas yang dilaksanakan melalui musyawarah, tanpa ada pengangkatan atau penunjukan oleh seseorang.
2. Pengangkatan atau penunjukan oleh *khalifah* yang berkuasa terhadap seseorang yang bukan keluarganya.
3. Pengangkatan atau penunjukan oleh *khalifah* yang berkuasa terhadap beberapa orang, tiga atau lebih yang merupakan tokoh-tokoh terkemuka dalam masyarakat untuk selanjutnya dipilih salah satunya menjadi kepala Negara.

Jumhur ahlul sunnah tampaknya mengacu kepada proses pengangkatan keempat khalifah pada era *Khulafaur Rasyidin*. Mekanisme pengangkatan yang dipakai dalam pemilihan empat *khalifah* dilakukan melalui cara yang berbeda-beda. Pemilihan *imam/khalifah* Abu Bakar berbeda dengan cara yang dipakai untuk memilih *imam/khalifah* sesudahnya. Sebelum meninggal, Abu Bakar sudah mencalonkan Umar bin Khattab. Kemudian penggantinya berikutnya oleh

Umar diserahkan kepada enam orang sahabat besar. Mereka itulah yang diserahkan untuk melakukan seleksi siapa di antara mereka berenam tersebut yang cocok diangkat sebagai *imam/khalifah*.

Dengan demikian, sama halnya seperti pendapat pemikir Islam dari Mesir, Husain Haekal yang menyatakan bahwa tidak ada sistem yang tetap yang harus dipegangi dalam pemilihan *imam/khalifah* dalam Islam. Sistem pemilihan yang diterapkan pada masa Abu Bakar berbeda dengan masa-masa sesudahnya. Dengan kata lain, sistem pemilihan *imam/khalifah* dalam Islam mengalami perubahan mengikuti perkembangan suasana dan lingkungan di sekitarnya atau terikat kepada kondisi sosio-historis yang mengitarinya. Karenanya dalam fakta sejarah tidak ada persamaan antara sistem pemilihan Abu Bakar dan pemilihan Umar bin Khattab, begitu juga dengan Ustman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib. Terlebih lagi tidak ada persamaan antara pemilihan *imam/khalifah* pada masa *Khulafaur Rasyidin* dan pemilihan *imam/khalifah* pada periode Umayyah dengan Abbasiyyah dan seterusnya.

Hal tersebut membuktikan bahwa sistem pengangkatan *imam/khalifah* tidak dirinci baik dalam Alquran maupun Sunnah tentang bagaimana seharusnya aturan teknis pengangkatan itu berlaku. Oleh karenanya, dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk didalamnya sistem pemilihan *imam/khalifah* lebih banyak digunakan *ijtihad*. Pintu *ijtihad* selalu terbuka bagi umat Islam selama

masih dalam garis-garis ketaatan (prinsip) kepada Allah dan berpedoman kepada ketentuan Rasulullah. Dalam skripsi ini penulis membagi konsep *imamah* dalam dua konteks, yang pertama *Imamah* dalam konteks Pemerintahan Daerah Kota dan yang terakhir dalam ruang lingkup spesifik yakni Perusahaan Daerah.

1. *Imamah* Pemerintahan Daerah Kota

Dalam tata negara Islam modern, *imamah* tidak lagi dapat dipahami hanya sebagai konsep tunggal yang mengacu pada organ eksekutif suatu pemerintahan. Karena pada perkembangan umum ilmu ketatanegaraan, antara pemerintah, parlemen dan badan kehakiman dalam hal-hal tertentu fungsi mereka terdapat persamaan. Seperti dalam pembahasan skripsi ini, Kepala Daerah dan DPRD secara bersama-sama menetapkan suatu Perda (*qanun*). Hal ini merupakan aplikasi dari teori *ijma'* modern Muhammad Shahrour, Dalam teori Shahrour, *ijma'* merupakan kesepakatan orang-orang yang hidup di masa sekarang dalam majelis perwakilan dan parlemen, bukan *ijma'* orang-orang yang sudah meninggal, seperti *ijma'* sahabat. Karena orang yang hidup lebih paham persoalan yang mereka hadapi dan juga lebih mengerti bagaimana cara menyelesaikannya daripada para sahabat, tabi'in atau para ulama yang telah meninggal.

Dalam konteks ini, *ijma'* adalah kesepakatan manusia modern dalam majelis-majelis perwakilan dan parlemen untuk membuat hukum berdasarkan *syura*. Parlemen dan Kepala Pemerintahan secara bersama-

sama akan menerapkan *ijma'* yang telah disepakati itu. Oleh karenanya, lembaga-lembaga modern seperti DPRD dan Walikota yang ada di Indonesia merupakan lembaga yang diberi otoritas berdasarkan pemilihan umum yang bebas serta diberi fungsi, tanggung jawab dan wewenangnya masing-masing merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tata politik Islam sehingga konsep *ijma'* dapat terwujud. Menurut Shahrour, *ijma'* merupakan demokrasi dalam *tasyri'* dan kebebasan berpendapat dalam cakupan batas-batas Allah.

Demikian halnya, walau Perda (*qanun*) merupakan produk kedua organ tersebut. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya tiap organ mempunyai peran masing-masing, Kepala Daerah melaksanakan Perda, DPRD mengawasi pelaksanaan perda. Dalam teori tata Negara modern ini disebut dengan istilah *checks and balances*. *Checks and balances* merupakan teori umum dalam ilmu hukum tata Negara yang menuntut agar antar organ (eksekutif, legislatif dan yudikatif) saling mengawasi dan saling mengimbangi dan tidak ada yang saling mendominasi antara orang satu dengan organ yang lain. Isyarat tentang konsep *checks and balances* dalam ajaran Islam dapat dipahami, antara lain dalam surat *al-A'laq* (96) ayat 6-7 yang menyatakan:

كَلَّا- إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَّاظٍ ﴿٦﴾ أَنْ رَأَاهُ اسْتَعْجَلِي ﴿٧﴾

“Ketahuilah, sesungguhnya manusia benar-benar melampaui batas, karena melihat dirinya serba cukup”.

Alquran memperingatkan bahwa manusia sungguh-sungguh akan melampaui batas apabila melihat dirinya serba berkecukupan. Jika manusia merasa dirinya serba cukup (massa, kekuasaan, kekuatan, dan lain-lain), rasa serba cukup itu akan cenderung bertindak melampaui batas. Manusia akan tergiur sehingga terjatuh pada sifat *takabbur* (merasa benar) sehingga bertindak sewenang-wenang terhadap pihak lain, seperti yang terjadi pada diri Fir'aun di dalam surat *al-Qashash* (28) ayat 38:

وَقَالَ فِرْعَوْنُ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ مَا عَلِمْتُ لَكُمْ مِنِّي هَٰئِهِ عَذَابٌ

قِي “Dan berkata Fir'aun: ‘Hai pembesar kaumku, aku tidak mengetahui ada tuhan bagimu selain aku’”

Untuk mengantisipasi ketidakterbatasan kekuasaan, maka ia tidak boleh diserahkan pada satu tangan/badan kekuasaan saja. Artinya, tidak boleh ada monopoli kekuasaan yang terpusat pada satu organ. Hal ini penting mengingat kecenderungan manusia yang diberi amanah mengendalikan kekuasaan melakukan tindakan yang melampaui batas dan sewenang-wenang. Dengan demikian tindak-tanduk *imam/khalifah* harus selalu diawasi oleh *ahlul halli wal aqdi, majelis syura/majelis syuyukh*.

2. *Imamah* Perusahaan Daerah

Imamah dalam pembahasan ini haruslah terlebih dahulu dipahami dalam ruang lingkup *imamah* yang lebih spesifik, yakni sebuah perusahaan negara diluar konsep *imamah* dalam ruang lingkup organ utama pemerintahan negara. Konsep *imamah* sistem pemerintahan memiliki konsep hukum yang berbeda dikarenakan model kepemimpinan *multi-person* dalam tidak dikenal konsep *fiqh siyasah*. Walau Direktur Keuangan memiliki posisi vertikal dengan Direktur Utama, ia tidak dapat disamakan dengan *wazir* (menteri), karena antara *wazir* dengan *imam/khalifah* adalah merupakan satu kesatuan, *wazir* adalah pembantu *imam* yang tidak punya otoritas untuk bertindak atas kemaunnya sendiri, segala tindak tanduk *wazir* harus atas keputusan dan persetujuan *imam*. Posisi Direktur keuangan disini dapat dikatakan sebagai sub-*imam* dikarenakan ia menjalankan tugas dan fungsinya secara mandiri atas amanat sebuah *qanun*, posisi yang ia dapatkan tidak ditunjuk oleh *imam* (Direktur Utama). Walau bertanggung jawab kepada Direktur Utama, dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Direktur Keuangan tidak dapat diganggu-gugat sepanjang ia melaksanakannya sesuai dengan amanat *qanun*.

Dalam Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya telah diatur mengenai pembagian tugas dan wewenang masing-masing Direktur yang dalam bahasa *fiqh siyasahnya* agar supaya tiap posisi *imam*

dapat berjalan ditas relnya masing-masing. Dalam mengatasi kondisi yang sedang dibahas dalam skripsi ini, dimana kosongnya jabatan Direktur Keuangan serta posisi, tugas dan wewenangnya untuk sementara waktu diambil alih oleh Direktur Utama, yang mana pengambilalihan tersebut telah melampaui batas maksimal yang telah ditetapkan oleh Perda terkait. Hal tersebut menciptakan tumpang tindih kekuasaan berlarut-larut yang dapat memiliki *mafsadat* yang besar.

Islam tidak menghendaki ketidakterbatasan kekuasaan, maka ia tidak boleh diserahkan pada satu tangan/badan kekuasaan saja. Ini berarti tidak boleh ada monopoli kekuasaan yang terpusat pada satu badan. Hal ini penting mengingat kecenderungan manusia yang diberi amanah mengendalikan kekuasaan melakukan tindakan yang melampaui batas dan sewenang-wenang. Konsep ini senada dengan adegium “*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*”. Dalam konteks pengangkatan Direktur Keuangan yang baru untuk mengisi kekosongan jabatan, pertama-tama Alquran memerintahkan untuk melakukan musyawarah seperti termaktub dalam QS. *Ali Imran* (3): 159 dan QS *asy-syura* (42): 38:

وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ

“Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu”

وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ^ط

“Sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah diantara mereka”

Dalam *fiqh siyasah*, hal-hal yang menyangkut kepentingan bersama harus dijalankan lewat musyawarah. *Syura* adalah salah satu prinsip Islam yang menentang kediktatoran dan sistem pemerintahan totaliter. Ajaran musyawarah dalam pandangan Alquran tidak hanya menyangkut masalah kepentingan bidang-bidang tertentu, seperti politik ketatanegaraan, ekonomi, sosial, akan tetapi juga dalam pengelolaan perusahaan, rumah tangga, dan lain-lain. Dalam tataran praktek, hal ini telah dilaksanakan oleh Badan Pengawas Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya dalam seleksi pemilihan Direktur Keuangan yang baru. Hanya saja Walikota Kota Surabaya tidak segera melantik calon Direktur Keuangan yang baru hasil keputusan Badan Pengawas. Dalam *fiqh siyasah*, *Imam/khalifah* harus tunduk pada konsensus bersama yang dikodifikasi dalam bentuk *qanun* (Peraturan Daerah) yang dibuat bersama dengan *ahlul halli wal aqdi, majelis syura/majelis syuyukh*.

Dengan demikian, penjabaran diatas menunjukkan bahwa di dalam tiap-tiap organisasi, betapapun kecilnya organisasi tersebut, didalamnya terdapat kekuasaan yang diatur. Karena pengaturan itu, berarti di dalam setiap lini pemerintahan dipastikan terdapat hukum. Kekuasaan tidak boleh dikonsentrasikan pada satu orang atau organ saja. Ia harus dibagi pada beberapa institusi/departemen/divisi dan setiap lembaga tersebut harus jelas

batas kewenangannya. Selain itu, antar lembaga Negara, khususnya pemangku kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif harus terjadi keseimbangan dan saling kontrol antar kekuasaan yang biasa dikenal dengan istilah *checks and balances*.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian hasil penelitian yang telah dipaparkan bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kekosongan Jabatan Direktur Keuangan telah melebihi batas waktu yang telah ditetapkan oleh Pasal 23 ayat (6) Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014. Hal ini merupakan penyimpangan jika ditinjau baik secara yuridis maupun prinsip *good corporate governance*. Kepala Daerah Kota Surabaya harus secepatnya mengangkat Direktur Keuangan yang baru. DPRD juga mempunyai peran penting dalam menyelesaikan krisis ini, salah satu fungsi DPRD adalah pengawasan pelaksanaan Peraturan daerah, sesuai prinsip *checks and balances*.
2. Dalam *fiqh siyasah dusturiyah*, setiap organ Negara baik *imamah/khalifah* maupun *ahlul halli wal aqdi* dalam menjalankan tugas dan fungsinya wajib tunduk pada *qanun*. Dalam kasus ini tindakan pembiaran Walikota dan DPRD Kota Surabaya terhadap kekosongan jabatan Direktur Keuangan PD Taman Satwa Kota Surabaya adalah bertentangan dengan perintah *qanun* Peraturan Daerah No. 17 Tahun 2014. Hal ini bertentangan dengan konsep *fiqh siyasah dusturiyah*.

B. Saran

1. Untuk Walikota Surabaya: Walikota Surabaya harus secepatnya mengangkat Direktur Keuangan yang baru, sesuai dengan amanat Perda Kota Surabaya No. 17 Tahun 2014.
2. Untuk DPRD Kota Surabaya: Lebih mengoptimalkan fungsi *controlling* dan *checks and balances* dalam rangka mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah. DPRD dapat memberi teguran terhadap Walikota Surabaya



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- A. Djazuli. *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah'*, Jakarta, Kencana, 2004.
- A. Djazuli. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Prenada Media Grup. 2007.
- Abd al-Qadir 'Audah, *Al - Islam wa Audha'una al – Siyasah*, Kairo: al-Mukhtar al-Islam, 1978.
- Abd Moqsith Ghazali, Mekanisme Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Negara Telaah Kritis *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, Volume 2, No. 1 , Juni 2001.
- Al-Mawardi. *Sistem Pemerintahan Khilafah Islam*. Jakarta: Qisthi Press. 2014.
- Al-Munawar, Said Agil Husaid. *Al-Qur'an Membangun Tradisi Kesalehan Hakiki*. Ciputat: PT. Ciputat Press. 2005.
- Amiruddin & Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004.
- Amrusi Jailani, Imam. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya : IAIN SA Press. 2013.
- Fadli Bahri, *terjemah Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Fi Al- Wilaayah Ad-Diniyyah, Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta: Darul Falah, 2006
- Harun, Refly. *BUMN dalam Sudut Pandang Tata Negara: Privatisasi, Holdingisasi, Kontrol, dan Pengawasan* Jakarta: Balai Pustaka.
- Hasan Ibrahim Hasan, et al., *Al - Nuzhum al – Islamiyah*, Mathba'ah Lajnah Al Ta'lif Wa AlTarjumah, 1953.

I Made Subawa, “Pengisian Kekosongan Jabatan Wakil Kepala Daerah yang Berasal dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008”. Skripsi—Universitas Udayana, Bali.

Ibn Manzur, Lisan al - ‘Arab, Jilid 4, Beirut: Dar al-Shadir, 1968.

Imam Amrusi Jailani et al. ,Hukum Tata Negara Islam Buku Perkuliahan S-1 Jurusan Jinayah Fakultas Syariah IAIN Sunan Ampel Surabaya, Surabaya: IAIN Press, 2012.

Immanuel Patrio, Yopie Morya, *Diskresi Pejabat Publik dan Tindak Pidana Korupsi* Bandung: Keni Media

Iqbal, Muhammad. *Fiqh siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Edisi Pertama. Jakarta : Prenadamedia Group. 2016.

Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Edisi Pertama. Jakarta : Prenada Media Group. 2016

Jubair situmorang, Politik Ketatanegaraan Dalam Islam, Bandung: Pustaka Setia, 2012.

Kementrian Agama RI, Al-Qur’an dan Terjemahannya Jakarta: Sygma, 2005.

Kusuma, RM A.B. “Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial”, *Jurnal Konstitusi*, No.1, Vol 3 Februari, 2017.

M. Arsyad Anwar, et al., *Prospek Ekonomi Indonesia dan Sumber Pembiayaan Pembangunan* Jakarta: Gramedia, 1992.

M. Quraish Shihab, Wawasan Al - Qur’an, Bandung: Mizan, 1996.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2016.

- MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2015)
- Muhammad Al-Mubarak, *Sistem Pemerintahan dalam Islam*, Jakarta: Pustaka Mantik, 1995.
- Muhammad Iqbal, *fiqh siyasah kontekstualisasi doktrin politik islam*, Jakarta: Prenada media Group, 2014.
- Muryanto, Yudho Taruno. *Tata Kelola BUMD: Konsep, Kebijakan dan Penerapan Good Corporate Governance*. Malang: Instrans Publishing, 2017.
- Narbuko, Chalid. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara. 1997.
- Nusantara, Fajar. “Proses Rekrutmen Direktur Operasional (DO) dan Direktur Keuangan (DK) PD Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya Perlu Di Pertanyakan”, dalam <http://fajamusantaranews.com/proses-rekrutmen-direktur-operasional-do-dan-direktur-keuangan-dk-pd-taman-satwa-kebun-binatang-surabaya-perlu-di-pertanyakan/>, diakses pada 11 Juli 2019
- Pasek Diantha, I Made. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Prenada MediaGroup. 2016.
- Pemerintah Kota Surabaya, “Paket Edukasi PDTS Kebun Binatang Surabaya”, dalam <https://surabaya.go.id/id/info-penting/45652/paket-edukasi-pdts-kebun-binata>, diakses pada 20 April 2020
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2014 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya

Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-01/MBU/2011

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah

Press Release OJK No. SP 98/DKNS/OJK12/2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU/2013

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

Sayuti Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran, Sejarah Dan Pemikiran*, Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.

Shinta Dwi Kusniawati, “Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah oleh Wakil Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah”. Skripsi—Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2019.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.

Soeriaatmadja, Arifin P. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum. Teori Praktik dan Kritik*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tiawati, Rulik Anis. “Dampak Kekosongan Kepala Desa Terhadap Kinerja Perangkat Desa : Studi Kasus di Desa Winong Kecamatan Jetis Kabupaten Ponorogo Tahun 2015.” Skripsi—Universitas Muhammadiyah, Ponorogo, 2015.

Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Ekonomi Bisnis. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.

Titik Triwulan Tutik dan Ismu Gunadi Widodo. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Republik Indonesia*
Jakarta:Kencana, 2016.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

