

**PERAN *MAQASHID SYARIAH* DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI



Oleh:

WILDAN ROFIKIL ANWAR

NIM : S20173015

IAIN JEMBER

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
2021**

**PERAN MAQASHID SYARIAH DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara



Oleh :

Wildan Rofikil Anwar
NIM : S20173015

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) JEMBER
FAKULTAS SYARIAH
2021**

**PERAN *MAQASHID SYARIAH* DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

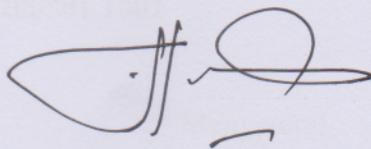
Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan
memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)
Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara

Oleh :

Wildan Rofikil Anwar

NIM : S20173015

Disetujui Pembimbing



Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I.
NIP. 19780925 200501 1 002

**PERAN MAQASHID SYARIAH DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

SKRIPSI

Telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu
persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H)

Fakultas Syariah
Program Studi Hukum Tata Negara

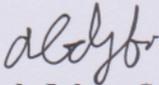
Hari : Rabu

Tanggal : 05 Mei 2021

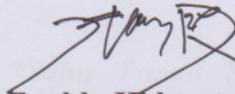
Tim Penguji

Ketua

Sekretaris



Abd. Jabar, S.H., M.H.
NIP. 19710924 201411 1 001



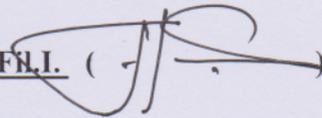
Freddy Hidayat, S.H., M.H.
NIP. 198080826 201903 1 003

Anggota :

1. Dr. Sri Lum'atus Sa'adah, S.Ag., M.H.I.
NIP. 19741008 199803 2 002



2. Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I.
NIP. 19780925 200501 1 002



Menyetujui

Dekan Fakultas Syariah



Prof. Dr. Muhammad Noor Harisudin, M.Fil.I.
NIP. 19780925 200501 1 002

MOTTO

ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ

Kemudian kami jadikan engkau (Muhammad) mengikuti syariat (peraturan) dari agama itu, maka ikutilah (syariat itu) dan janganlah engkau ikuti keinginan orang-orang yang tidak mengetahui. (QS. Al-Jaziyah : 18)

أَلَّا حُكَّامٍ مَّشْرُوعَةٍ لِّمَصَالِحِ الْعِبَادِ.

Hukum-hukum diundangkan untuk kemaslahatan hambanya. (Asy-Syatibi)

*“Salus Populi Supreme Lex
Esto : Keselematan Rakyat adalah
Hukum Tertinggi” (Adagium
Hukum).*

IAIN JEMBER

PERSEMBAHAN

BISMILLAHIRROHMANIRRHIM

Ku persembahkan skripsi ini yang kutulis dengan penuh rasa bangga dan syukur

Kepada Allah tuhanku,

Dan juga ku persembahkan kepada seorang manusia yang sangat mulia, yang
sampai detik ini tak pernah kulihat wajahnya

Kepada nabi agung Muhammad SAW,

Terimakasih tuhan dan nabiku

Dan juga kepada manusia hebat, dan tangguh untuk selalu memotivasi saya
untuk selalu semangat dan tetap pada aturan yang sebenarnya,

Kepada keluarga ku, ibu (Hafiah), bapak (Munawar), dan 2 nenek (Adha dan Ni'), dan saudari-saudari saya (Santi Sarafika Wardani, S.H.I., M.H. (Mbak)) dan Shinta Shifa Wardani (Adek), yang terus tanpa henti memanjatkan doa untuk kelancaran saya dibumi perantauan ini.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segenap puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya, segala sesuatu yang sudah direncanakan, dan sudah di dilaksakan dapat berjalan lancar sebagaimana mestinya, sholawat beserta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan kita sang nabi agung nabi Muhammad SAW.

Perjuangan dan kerja keras yang sudah penulis lakukan, mengantarkan pada sebuah kesuksesan sehingga skripsi yang berjudul ***“Peran Maqashid Syariah dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah”***. Adapun tugas akhir ini diajukan kepada Fakultas Syariah IAIN Jember untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Starata Satu dalam Ilmu Syariah dan Hukum Program Studi Hukum Tata Negara.

Keberhasilan dan kesuksesan ini penulis menyadari bahwa didapat karena dukungan banyak pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr. H. Babun Soeharto, S.E., M. M., selaku Rektor IAIN Jember.
2. Prof. Dr. M. Noor Harisudin, M. Fil.I., selaku Dekan Fakultas Syariah IAIN Jember, DPA, dan juga Dosen Pembimbing dalam penyusunan Skripsi ini.

3. Ibu Inayatul Anisa, S.H.,M. Hum., selaku Kaprodi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Syariah IAIN Jember
4. Ibu Qurrotul Uyun, S.H., M.H., selaku Dosen Fakultas Syariah IAIN Jember, yang mana sedikit banyak telah memberikan pada skripsi saya ini,
5. Bapak dan Ibu Staff TU Fakultas Syariah IAIN Jember yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syariah IAIN Jember yang telah mengajar saya dari Semester awal sampai bisa menyelesaikan tugas akhir ini dengan penuh bangga.
7. Semua Pengarang Buku-buku/Refrensi yang telah saya gunakan dalam penyusunan penulisan Skripsi ini.
8. Rinatul Jannah, S. E.
9. Teman-teman dan sahabat-sahabat saya di HTN 1 angkatan 2017, yang banyak sekali membantu saya tanpa terhitung oleh apapun.
10. Teman-teman Himaspa IAIN Jember yang dari awal pertama masuk kuliah telah membantu saya untuk bisa kuliah di IAIN Jember ini.
11. Sahabat-sahabat Organisasi PMII Rayon Syariah IAIN Jember, terutama kepengurusan Tahun 2019/2020 yang sama-sama berjuang menuntaskan keadilan yang sebenarnya.
12. Komunitas terbaik di Fakultas Syariah IAIN Jember yaitu KOMPRES (Komunitas Peradilan Semu) yang sedikit banyak telah berkontribusi pada arah pemikiran saya.

13. Rekan-rekan Media Center Fakultas Syariah IAIN Jember yang telah sedikit banyak berkontribusi pada arah kepenulisan saya ini.
14. Rekan-rekan Alumni ESC Fakultas Syariah IAIN Jember
15. Ponpes Darul hikam yang telah memberikan wadah pada ilmu agama yang saya punya.
16. Pengurus Bidikmisi IAIN Jember Tahun 2018/2019.
17. Kepada Manajer dan Karyawan perusahaan Pena Salsabila dan Pustaka Radja yaitu Ibu Nyai Robiatul Adawiyah (Manajer) dan Mas Ulum dan Mas Muhyiddin (Karyawan) sekaligus saya anggap sebagai kakak saya yang selalu membantu dikala kesusahan.
18. Guru-guru saya mulai dari SD Cenlecen I, MTS Al-Falah Karang Sokon, MA.Sumber Bungur Pakong, Madrasah Ibtidaiyyah Al-Falahul Makkiyah, dan Tempat ngaji saya Al-Amien.

Penulis tidak bisa menyebutkan satu persatu orang-orang yang berperan dalam penyusunan skripsi ini, dan mohon maaf penulis tidak bisa membalas kebaikan sebagaimana yang beliau dan teman-teman berikan. Namun penulis selalu berharap semoga Allah memberikan kesehatan serta memberikan kemudahan dalam setiap langkah yang menuju kebaikan. Amien allahumma amien....

Penyusunan Skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, maka dari itu, kritik dan saran sangat penulis perlukan demi perbaikan-perbaikan penulisan-penulisan selanjutnya.

Akhirnya, harapan terakhir penulis adalah semoga skripsi ini sangat bermanfaat dan barakah. Amien allahumma amien....

Jember, 05 April 2021



ABSTRAK

Wildan Rofikil Anwar, 2021 : Peran *Maqashid Syariah* Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

Kata Kunci : *Maqashid Syariah*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Problematika perubahan Undang-Undang sering terjadi pada negara demokrasi seperti di Indonesia, terutama Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sehingga membuat lembaga terkait merubah maupun merevisi Undang-Undang tersebut. Hal yang paling pelik adalah dikarenakan dalam pembentukan Undang-Undang tersebut hanya menggunakan pendekatan-pendekatan permasalahan yang sering terjadi pada masyarakat, padahal *Maqashid Syariah* memiliki banyak manfaat dan kegunaan dalam suatu pembentukan Undang-Undang.

Fokus masalah yang diteliti dalam skripsi ini adalah: 1) Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah? 2) Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah*? 3) Bagaimana Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?

Tujuan penelitian ini adalah 1) Mengetahui Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah? 2) Mengetahui Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah*? 3) Mengetahui Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?

Jenis penelitian yang digunakan adalah kepustakaan (*library research*) yang memusatkan serta membatasi kegiatannya pada perpustakaan untuk memperoleh data tanpa melakukan riset di lapangan. Maka sumber data diperoleh dengan menelusuri literatur-literatur maupun peraturan-peraturan dan norma-norma yang berhubungan dengan masalah yang akan dikaji dalam penelitian bersumber dari buku-buku yang mengkaji mengenai *Maqashid Syariah*, Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, Al-Qur'an, dan Hadist yang berkaitan dengan penelitian.

Hasil dari penelitian ini adalah 1) Substansi pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah pejabat banyak korupsi 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip *Maqashid Syariah* 3) *Maqashid Syariah* memberikan banyak sekali manfaat bagi masyarakat tentunya, juga bagi lembaga eksekutif dan legislatif.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Fokus Kajian	19
C. Tujuan Penelitian	20
D. Manfaat Penelitian	20
E. Definisi Istilah	22
F. Sistematika Pembahasan	25
BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN	27
A. Penelitian Terdahulu	27
B. Kajian Teori	36
1. Tinjauan Umum tentang Maqashid Syariah	37

2. Tinjauan Umum tentang Pemerintahan Daerah	77
3. Pengertian Otonomi Daerah	87
4. Permasalahan dan Pentingnya Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah	89
5. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	133
BAB III METODE PENELITIAN	144
A. Jenis Penelitian	144
B. Pendekatan Penelitian	145
C. Sumber dan Jenis Data	146
D. Metode Pengumpulan Data	148
E. Metode Analisis Data	149
F. Keabsahan Data	150
G. Langkah-Langkah Penelitian	151
BAB IV PERAN MAQASHID SYARIAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	153
A. Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah	153
B. Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif <i>Maqashid Syariah</i>	189
C. Peran <i>Maqashid Syariah</i> dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah	209

BAB V PENUTUP	219
----------------------------	------------

A. Kesimpulan	219
---------------------	-----

B. Saran	221
----------------	-----

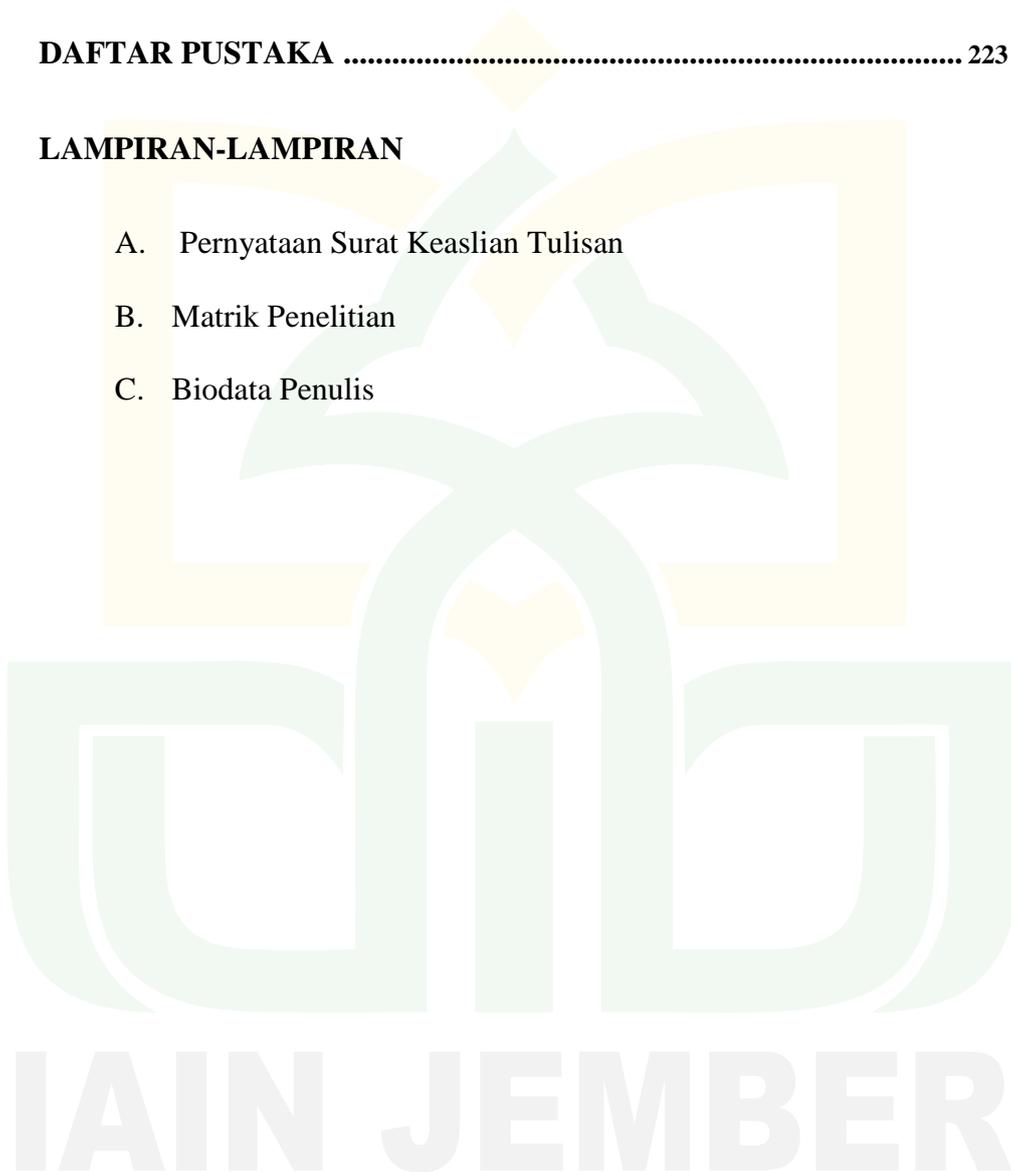
DAFTAR PUSTAKA	223
-----------------------------	------------

LAMPIRAN-LAMPIRAN

A. Pernyataan Surat Keaslian Tulisan

B. Matrik Penelitian

C. Biodata Penulis



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam periode ketatanegaraan Indonesia, sentralisasi dan desentralisasi telah beberapa kali mengalami pergeseran. Selain pengaruh kondisi masyarakat dan perkembangan urusan pemerintah itu sendiri, pasang surut keberlakuannya sentralisasi dan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembagian kekuasaan pemerintah pusat, provinsi, daerah kabupaten/kota dominan dipengaruhi oleh watak rezim kekuasaan negara¹, namun hal tersebut tidak begitu terpengaruh pada jalur konstitusi yang tetap memakai Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang merupakan hukum tertinggi.²

Ditambah negara kita Indonesia seringkali dihadapkan pada sebuah permasalahan tentang perubahan suatu Undang-Undang, terutama hal yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah, dari zaman Orde baru sampai sekarang udah beberapa kali Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengalami banyak perubahan, kita mulai pada priode 1974 yaitu berlaku Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

Dimana menurut Undang-Undang tersebut secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam Daerah Otonom sebagai pelaksanaan asas

¹ Ali Syafaat, “Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi”, Paper disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indoensia, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD 1945, 3-4.

² Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Pasca Perubahan Konstitusi*, (Malang: Satara Press, 2013), 128

desentralisasi dan Wilayah Administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Akan tetapi terlalu banyak permasalahan pada Undang-Undang ini yaitu, semua kebijakan harus melalui pusat terlebih dahulu, yaitu sentralisasi. Sehingga membuat daerah-daerah tidak bisa bergerak secara leluasa untuk menciptakan daerah dan pembangunan yang rata.

Sejak era reformasi bergulir pada tahun 1999 semua aspek pemerintahan diperbaharui sepenuhnya, termasuk dalam hal kebijakan pengambilan keputusan, dari asas sentralisasi diubah menjadi asas desentralisasi.

Dimana asas tersebut adalah pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui sebuah peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dan juga peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Asas desentralisasi pada dasarnya merupakan sebuah keniscayaan bagi penyelenggaraan pemerintahan demokratis di negara seperti Indonesia. Kebijakan desentralisasi melahirkan daerah yang memiliki *political variety* untuk menyalurkan *local voice* dan *local choice*. Desentralisasi dimaksudkan

sebagai instrumen yang mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat yang tergolong majemuk dengan kondisi dan potensi yang beragam pula.

Desentralisasi tidak berarti menanggalkan sentralisasi, karena pada dasarnya desentralisasi dan sentralisasi berada dalam suatu garis *continuum*, tapi keduanya itu tidak saling meniadakan. Namun, saling melengkapi sebagai suatu konfigurasi yang bermanfaat dalam pencapaian tujuan-tujuan pemerintahan. Oleh karena itulah dapat dipahami bahwa penerapan desentralisasi secara tepat dalam pengertiannya yang luas mampu secara sekaligus memenuhi prinsip pemerintahan yang efisien dan demokratis.

Pengaturan desentralisasi, dalam berbagai Undang-Undang organisasi tersebut di atas seringkali kita temui perbedaan bahkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Misalnya pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat berbeda sekali padahal kedua Undang-Undang tersebut lahir atas perintah Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Hal ini terjadi disebabkan oleh format otonomi daerah yang terkonstruksi dalam konstitusi.

Akan tetapi pada perkembangannya, permasalahan dalam pemerintahan Indonesia semakin kompleks dan dinamis, khususnya permasalahan di pemerintahan daerah berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Permasalahan yang kita lihat berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah adalah munculnya raja-raja kecil di setiap pemerintahan daerah. Persepsi seperti itu menyebabkan setiap

pemerintah daerah menjadi lebih sulit untuk dikoordinasikan sehingga pembangunan daerah banyak yang tidak sejalan dengan pembangunan yang ada di pusat.³

Sistem desentralisasi, yang merupakan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia hasil dari tuntutan/keinginan masyarakat itu sendiri. Sistem desentralisasi dianggap lebih mampu untuk menampung aspirasi masyarakat daerah serta menjamin kekhasan adat istiadat daerah tersebut, lebih mampu untuk memberdayakan masyarakat daerah dan memberikan suatu pelayanan yang prima serta optimal kepada masyarakat.

Sampai detik ini, pilihan terhadap desentralisasi merupakan keputusan yang dianggap terbaik yang perlu diambil oleh bangsa ini. Pilihan ini tidak terlepas dari kondisi wilayah negara yang luas, sehingga tidak mungkin lagi seluruh urusan negara diselesaikan oleh pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara.⁴

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan sebuah Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang regulasinya lebih jelas dari pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya, menurut Undang-Undang ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui kekhususan dan/atau

³Kajung Marijan, *Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), 143

⁴Sirojuddin, *Dasar-dasar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Persindo, 2017), 125

keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta.

Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan.

Undang-Undang ini menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan ternyata menimbulkan dampak negatif yaitu sebagai berikut :

Pertama, pemekaran daerah yang "kebablasan", seperti dalam tempo 10 tahun yang lalu, yaitu pada tahun 2009 lahir 205 Daerah Otonom Baru (DOB), tidak diberi tempat lagi. Pemekaran diharamkan, tetapi diatur dengan ketat. Pembentukannya hanya melalui "pintu" pemerintah dan cukup dengan peraturan pemerintah daerah tidak langsung berstatus otonom, tetapi lebih dahulu menjadi daerah persiapan selama tiga Tahun. Jika evaluasinya bagus, barulah pemerintah mengajukan RUU (Rancangan Undang-Undang) kepada

DPR untuk menetakannya menjadi Daerah Otonom Baru (DOB). Sebaliknya, jika evaluasinya buruk, daerah itu dikembalikan ke daerah induk.

Kedua, dalam hal kewenangan, tumpang tindih dan ketidakjelasan, termasuk ketidakseimbangan beban urusan antara provinsi dan kabupaten/kota ditata ulang. Misalnya urusan pendidikan menengah yang semula dipegang kabupaten/kota dialihkan ke tangan provinsi kabupaten/kota sekarang hanya mengelola urusan pendidikan dasar, sementara pemerintah pusat menangani urusan pendidikan tinggi. Urusan yang mempunyai dampak ekologis (kehutanan, kelautan, dan pertambangan) ditarik dari kabupaten/kota ke tingkat provinsi sehingga lebih mudah dikendalikan.

Ketiga, jalinan hierarki pusat dan daerah yang selama ini putus di tingkat kabupaten/kota yang sebelumnya menyebabkan ketidakpatuhan bupati/wali kota kepada gubernur disambung kembali. Kabupaten/kota sebagaimana provinsi selain berstatus sebagai daerah otonom juga ditetapkan menjadi wilayah administratif yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Kecamatan di restorasi, dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), sekarang kembali menjadi pemerintahan wilayah, sehingga tersambung hubungan gubernur bupati/wali kota-camat.

Keempat, kontrol pemerintah pusat yang sangat lemah terhadap kepala daerah diperkuat dengan sanksi-sanksi. Kepala daerah yang melanggar larangan dan tidak melaksanakan kewajiban, seperti melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin atau meninggalkan daerahnya tujuh hari dalam satu

bulan tanpa izin, tidak melaksanakan program strategis nasional dan tidak menyebarluaskan Peraturan Daerah (PerDa) dikenai sanksi administratif, mulai dari teguran tertulis hingga pemberhentian tetap. Bahkan, kepala daerah yang tidak memberi layanan perizinan dikenai sanksi pidana.⁵

Setelah peneliti mengetahui dampak negatif dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka perlu adanya sebuah perubahan, yaitu muncullah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-Undang ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota, daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota

⁵Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah* (Jakarta: Yayasan Tifa dan ILD, 2005), 213-214

dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Pada kebijakan Undang-Undang ini, tidak menyatakan penyerahan dan pelimpahan kewenangan, namun dengan kalimat penyerahan dan pelimpahan urusan. Terjadi pergeseran makna bahwa kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk kewenangan yang dulunya diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, sekarang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menyerahkan dan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan untuk ditangani oleh pemerintah daerah.⁶

Jadi dalam Undang-Undang tersebut sudah mengalami sebuah perbaikan otonomi daerah, meskipun pada dasarnya perlu juga adanya kesungguhan dan teladan dari pihak eksekutif dan legislatif di daerah untuk mewujudkan Tata Pemerintahan yang baik (*Good Governance*). *Partnership for Governance Reform* yang juga melibatkan *United Nations Development Programme* (UNDP) menyebutkan paling tidak *Good Governance* mempunyai 6 (enam) karakter utama, yakni: (1) Partisipasi; (2) Transparansi dan Akuntabel; (3) Efektif dan Efisien; (4) Mengembangkan kepastian hukum; (5) Menjamin prioritas kebijakan politik, ekonomi dan sosial didasarkan pada konsensus dalam masyarakat; (6) Menjamin alokasi sumber daya pembangunan merujuk pada aspirasi kelompok masyarakat paling miskin dan paling rentan, serta pentingnya penguatan partisipasi masyarakat.

⁶ Setiawan, *Handbook Pemerintahan Daerah*, 78-79

Untuk memperkuat partisipasi masyarakat maka semua pihak perlu menyebarluaskan informasi kebijakan Otonomi Daerah, peluang-peluang, hambatan dan akibat yang mungkin akan timbul. Pada titik ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus lebih memiliki responsivitas pada setiap daerah, sementara Organisasi Keagamaan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dapat berperan untuk menjembatani antara masyarakat dengan DPRD atau Parpol, bahkan Organisasi Keagamaan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) harus berperan sebagai penyalur aspirasi alternatif kepada masyarakat.⁷

Sekarang yang menjadi permasalahan ditengah konflik dan solusi yang sudah disebutkan diatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah *pertama* banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, secara langsung juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menganggap perlu untuk melakukan perubahan kedua mengingat kondisi-kondisi tersebut.

Kedua kurangnya peran penegasan dan penekanan tentang pembagian tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara Kepala Daerah dan Wakil

⁷Agus Dwiyanto. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Yogyakarta: PSKK UGM, 2007), 56

Kepala Daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Maka pada tanggal 18 maret 2015 Presiden Jokowi dan Menkumham (Mentri Hukum dan Ham) Yasonna H. Laoly merubah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Didalam bentuk perubahan tersebut ada beberapa pasal saja yang diperbaharui, adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan ayat (1) Pasal 63 diubah, sehingga berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah” yang sebelumnya berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah”.
2. Ketentuan ayat (1) huruf pasal 65 dihapus, dimana bunyi dari huruf f yang dihapus adalah “mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah”.
3. Ketentuan pasal 66 ayat (3) diubah dan ditambah 1 (satu) ayat, yakni ayat (4) :
 - a. Bunyi dari ayat 3 adalah “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah” yang sebelumnya ayat 3 berbunyi “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah”.

- b. Bunyi dari ayat tambahan yakni ayat 4 adalah “Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan”.

4. Ketentuan Pasal 88 diubah sehingga berbunyi:

- a. Pasal 88 ayat (1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya penjabat gubernur”.
- b. Pasal 88 ayat (2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya bupati/wali kota atau sampai diangkatnya penjabat bupati/wali kota”.

5. Ketentuan Pasal 101 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e disisipkan huruf d1, yang berbunyi “Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.
6. Ketentuan Pasal 154 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e, disisipkan huruf d1 yang berbunyi “Memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.⁸

Kaitannya terhadap munculnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah banyaknya kepala daerah yang terlibat kasus tindak pidana korupsi, dampaknya tentu saja akan mengganggu jalannya pemerintahan di daerah, akibat banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi maka dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, membuat DPRD Provinsi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Begitupun dengan DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁸Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Dearah Pasal 63 ayat 1, pasal 65 ayat 1, pasal 66 ayat 3, pasal 88 ayat 1 dan 2, pasal 101 ayat 1, dan pasal 154 ayat 1.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tersebut calon kepala daerah dipilih secara paket bersamaan dengan calon wakil kepala daerah, perubahan beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menekankan pembagian tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Namun mekanisme perubahan ini belum mampu sepenuhnya melingkupi kinerja pemerintah daerah yang bebas dari praktik-praktik korupsi apabila, DPRD belum secara maksimal menjalankan tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan, serta mekanisme dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

Praktik-praktik korup yang dilakukan oleh kepala daerah mengakibatkan desentralisasi yang seharusnya mampu menjadi suatu asas yang baik dalam menjalankan sistem pemerintahan, justru dalam otonomi daerah di Indonesia menjadi salah satu penopang terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang. Di samping itu, fenomena kepala daerah di Indonesia terjerat kasus korupsi telah menjadi semacam siklus yang

terjadi secara berulang-ulang. Di sejumlah daerah, korupsi kepala daerah bahkan seolah sudah menjadi tradisi yang diwariskan.⁹

Hal ini misalnya dapat dilihat dalam beberapa tahun terakhir, justru dengan dilaksanakannya desentralisasi dalam otonomi daerah, terjadi juga desentralisasi korupsi, ini terlihat misalnya ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat dari awal tahun dilaksanakannya otonomi daerah yaitu tahun 2004 hingga tahun 2015 terdapat 64¹⁰ kasus korupsi yang melibatkan 51 kepala daerah.

Seperti data yang dikutip oleh Kompas.com, sepanjang tahun 2004 sampai 2015 banyak sekali kepala daerah yang tersandung kasus korupsi, peneliti disini mengambil 10 sampel kepala daerah yang terkena kasus korupsi, yaitu Thaib Armain¹¹, Syamsul Arifin¹², Awang Faroek Ishak¹³, Agusrin Najamuddin¹⁴, Amran Batalipu¹⁵, Mochtar Muhammad¹⁶, Eep Hidayat¹⁷, Satono¹⁸, Fauzi Siin¹⁹, dan Jonh Manuel Manoppo²⁰.

⁹ Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 52

¹⁰ Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 45

¹¹ Thaib Armain adalah mantan Gubernur Maluku Utara, dia ditangkap oleh Penyidik Direktorat Tindak Pidana Korupsi Bareskrim Polri, atas dugaan korupsi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) tahun 2004 dalam pos anggaran Dana Tak Terduga (DTT) senilai Rp. 6,9 miliar Rupiah.

¹² Syamsul Arifin adalah Gubernur Sumatera Utara pada tahun 2008-2013, dia diberhentikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Langkat senilai 98,7 miliar rupiah dalam penggunaan APBD tahun 2000-2007, MA (Mahkamah Agung) memvonisnya dengan enam tahun penjara.

¹³ Awang Faroek Ishak adalah Gubernur Kalimantan Timur, tersangka kasus divestasi saham PT. Kaltim Prima Coal yang merugikan keuangan negara Rp. 576 miliar pada tahun 2010, kasus itu terjadi saat Awang menjabat sebagai Bupati Kutai Timur (Kutim) tahun 2006.

¹⁴ Agusrin Najamuddin adalah Gubernur Bengkulu pada tahun 2005-2012, dia didakwa korupsi APBD daerahnya sendiri senilai 27 miliar selain itu dia juga terkena kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu (PBB-BPHTB) tahun 2006-2007 ke kas negara, namun dimasukkannya ke rekening daerah provinsi Bengkulu. Sehingga negara rugi hingga Rp. 21,3 miliar. Bukan hanya itu, terdakwa pun telah mengeluarkan desposisi untuk menyalurkan uang hasil pajak tersebut ke Rekening PT. Bengkulu Mandiri sebagai perusahaan daerah untuk kepentingan penanaman tanaman jarak.

Sekarang peneliti mencoba mengarahkan pembahasan ini pada ranah hukum islam yang pemfokusannya pada Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Diyakini bahwa tidak ada satu pun hukum yang dibuat tanpa adanya satu tujuan. Dalam konteks hukum islam tujuan ini telah menjadi satu disiplin ilmu tersendiri yang dikenal dengan *Maqashid Syariah*.

Maqashid Syariah sendiri terdiri dari dua kata, *Maqashid* dan *Syariah*. Kata *Maqashid* merupakan bentuk jama' dari *Maqshad* yang berarti maksud dan tujuan, sedangkan *Syariah* mempunyai pengertian hukum-hukum Allah

¹⁵Amran Batalipu adalah Bupati Buol, terdakwa kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT. Hardaya Inti Plantitions atau PT. Cipta Cakra Murdaya sebesar 1 dan 2 miliar jadi total 3 miliar tahun 2011

¹⁶Mochtar Muhammad adalah Wali Kota Bekasi, dia terkena tiga kasus tindak pidana korupsi, yaitu *pertama* dugaan penyuapan dalam perolehan Adipura tahun 2010, *kedua*, penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009, *ketiga* terpidana kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2010, dengan hukuman pidana penjara selama 6 tahun denda Rp. 300 juta dan pidana tambahan uang pengganti sebesar Rp. 639 juta.

¹⁷Eep Hidayat adalah Bupati Subang, berdasarkan keputusan Mahkamah Agung (MA) tahun 2012, dia ditetapkan terpidana kasus korupsi biaya pemungutan pajak bumi dan bangunan Kabupaten Subang tahun 2005-2008 senilai Rp. 14 miliar. Dia divonis 5 tahun penjara dan membayar denda sebesar 200 juta atau subsider 3 bulan kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 2, 548 miliar.

¹⁸Satono adalah Bupati Lampung Timur, terpidana kasus korupsi penggelapan rakyat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp. 119 miliar dari pemilik Bank Perkreditan Rakyat, Tripanca Setiadana, tahun 2005. Mahkamah Agung (MA) menjatuhkan hukuman 15 tahun penjara, dan juga dikenakan denda Rp. 500 juta subsider 6 bulan penjara, serta membayar uang pengganti Rp. 10, 5 miliar.

¹⁹Fauzi Siin adalah Mantan Bupati Kerinci, terpidana suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2008. Mahkamah Agung (MA) memvonis mantan Bupati Kerinci 4 tahun penjara dan denda Rp. 200 juta subsider enam bulan penjara, selain itu, dia juga harus mengembalikan uang hasil korupsi uang makan dan minum, alat kendaraan bermotor dan pengadaan alat tulis kantor sebesar Rp. 2, 8 miliar.

²⁰Jonh Manuel Manoppo adalah Mantan Wali Kota Salatiga (2007-2011), tersangka kasus korupsi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga. Berdasarkan audit dari badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Tengah telah terjadi penyimpangan pada proyek JLS paket STA 1+ 800 sampai dengan STA 8+350 tahun 2008 sepanjang 6, 5 kilometer sehingga merugikan uang negara Rp. 12 miliar lebih. Dan pengadilan Tindak Pidana Korupsi Semarang memvonis 3,5 tahun penjara.

yang ditetapkan kepada manusia agar dipedomani untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia maupun di akhirat. Maka dengan demikian, *Maqashid Syariah* berarti kandungan nilai yang menjadi tujuan pensyariaan hukum. Maka dengan demikian, *Maqashid Syariah* adalah tujuan-tujuan yang hendak dicapai dari suatu penetapan hukum.

Lebih lanjut Kandungan *Maqashid Syariah* dapat diketahui dengan merujuk ungkapan al-Syathibi, seorang tokoh pembaru ushul fiqh yang hidup pada abad ke-8 Hijriah, dalam kitabnya *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah*. Disana beliau mengatakan bahwa sesungguhnya syari'at itu ditetapkan tidak lain untuk kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Jadi, pada dasarnya syari'at itu dibuat untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan jama'ah, memelihara aturan serta menyemarakkan dunia dengan segenap sarana yang akan menyampaikannya kepada jenjang-jenjang kesempurnaan, kebaikan, budaya, dan peradaban yang mulia, karena dakwah Islam merupakan rahmat bagi semua manusia.

Dari pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa yang menjadi bahasan utama dalam *Maqashid Syariah* adalah hikmah dan illat ditetapkan suatu hukum. Dalam kajian ushul fiqh, hikmah berbeda dengan illat. Illat adalah sifat tertentu yang jelas dan dapat diketahui secara objektif (*zahir*), dan ada tolak ukurnya (*mundhabit*), dan sesuai dengan ketentuan hukum (*munasib*) yang keberadaannya merupakan penentu adanya hukum. Sedangkan hikmah adalah sesuatu yang menjadi tujuan atau maksud disyariatkannya hukum dalam wujud kemaslahatan bagi manusia.

Untuk mencapai suatu kemaslahatan tersebut, ketika dilihat secara umum dapat dicapai dengan dua cara yaitu; *Pertama*, mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia yang disebut dengan istilah *jalb al-manafi'*, manfaat ini bisa dirasakan secara langsung saat itu juga atau tidak langsung pada waktu yang akan datang. *Kedua*, menghindari atau mencegah kerusakan dan keburukan yang sering diistilahkan dengan *dar' al-mafasid*. Adapun yang dijadikan tolok ukur untuk menentukan baik buruknya (manfaat dan mafsadahnya) sesuatu yang dilakukan adalah apa yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia yakni kebutuhan primer, sekunder, dan tersier.²¹

Dalam bentuk perubahan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah, terdapat pasal-pasal yang mengandung pengertian bahwa manfaatnya akan dirasakan oleh manusia karena lebih banyak mengatur hal-hal yang menjadi pokok bagi keberlangsungan suatu bangsa. Dalam ketentuan Ketentuan ayat (1) Pasal 63 misalnya yang berbunyi:

“Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah”.

Ini menandakan bahwa sangatlah bermanfaat ketika kepala daerah berhalangan, maka sebagai ganti sebagaimana yang sudah disebutkan dalam ketentuan ayat (1) Pasal 63 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang

²¹Ghofar Shidiq, *“Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam,”* Sultan Agung XLIV, no.118 (Juni, 2009): 118-119

Pemerintahan daerah adalah wakil kepala daerah, ditambah memang banyaknya kepala daerah yang tersandung kasus korupsi sebagaimana yang sudah disebutkan data diatas.

Secara garis besar, Imam al-subki (W. 1370 M) menyampaikan bahwa seluruh hukum syariat itu kembali pada satu kesimpulan: *Jalb al-masalih* dan *dar' al-mafasid*. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh imam 'Izz al-Din bin 'Abd al-Salam (W. 1262 M). Selanjutnya dikembangkan secara lebih rinci bahwa *ummahat al-maslahat* (induk kemaslahatan) itu terdapat dalam lima prinsip (*al-daruriyyah al-khamsah*) yang terdiri atas *hifz al-din* (menjaga agama), *hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *hifz al-nasal* (menjaga keturunan), *hifz al-'aql* (menjaga akal), dan *hifz al-mal* (menjaga harta).²²

Pertanyaannya, apakah benar Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, termasuk kemaslahatan seperti yang diungkapkan oleh al-Ghazali, maka kalau kita telisik lebih dalam mengenai asal mula pembentukan tersebut, yaitu dikarenakan akibat dari banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, secara langsung juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan daerah, ketika roda pemerintahan daerah terganggu maka secara tidak langsung akan berhubungan juga dengan kemaslahatan umat manusia, seperti pengambilan keputusan oleh kepala daerah, akan tersendak atau akan terganggu dengan adanya hal tersebut, untuk itu, Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang

²² A. Muhyiddin Khotib, "Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*" (Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya, 2019), 91-92

Pemerintahan Daerah, sudah termasuk kedalam masalah seperti yang dikatakan oleh al-Ghazali.

Ditambah *Maqashid Syariah* merupakan pedoman yang dipegang oleh orang Islam agar segala sesuatu sesuai dengan syariah Islam. Maka dari itu, Undang-Undang terkait pasal yang diganti, tentang pemerintahan daerah akan peneliti teliti, apakah sudah sesuai dengan poin-poin *Maqashid Syariah* atau justru tidak menggunakannya sama sekali. Mengingat tujuan dari *Maqashid Syariah* sendiri adalah demi kemaslahatan, maka apabila Undang-Undang telah sesuai dengan *Maqashid Syariah*, maka kemaslahatan umat dijamin akan terpenuhi.

Setelah peneliti mengetahui permasalahan yang sudah dijelaskan diatas, maka peneliti sangat tertarik meneliti tentang **“Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah”**.

B. Fokus Kajian

Perumusan masalah dalam penelitian ini mencantumkan semua fokus permasalahan yang akan dicari jawabannya melalui proses penelitian. Fokus penelitian harus disusun secara singkat, jelas, tegas, spesifik, dan operasional yang dituangkan dalam bentuk kalimat tanya.²³ Adapaun fokus penelitian dalam kajian ini adalah sebagai berikut :

²³Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah* (Jember : IAIN Jember Press, 2019), 100

1. Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah*?
3. Bagaimana Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan gambaran tentang arah yang di tuju dalam melakukan penelitian. Tujuan penelitian harus mengacu kepada masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya.²⁴ Maka tujuan terhadap masalah adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk Mengetahui Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah*.
3. Untuk Mengetahui Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian berisi tentang kontribusi apa yang akan diberikan setelah selesai melakukan penelitian. Kegunaan dapat bersifat teoritis, dan

²⁴ Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 100-101

praktis, seperti kegunaan bagi penulis, instansi, dan masyarakat secara keseluruhan.²⁵

Penelitian ini berjudul “Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.” adalah wujud rasa ingin tahu dan memahami peneliti tentang Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah. Setiap penelitian yang dilakukan pasti akan membawa manfaat bagi keseluruhan orang yang membaca dan membutuhkannya, Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat baik secara teoritis dan praktis terhadap khalayak terutama bagi peneliti, besarnya manfaat yang diberikan menunjukkan nilai dan kualitas dari penelitian tersebut, manfaat penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan serta memperkaya keilmuan tentang bagaimana Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, dan penekanannya bagi kemaslahatan ummat.
- b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai rujukan untuk penelitian selanjutnya, sehingga penelitian mengenai Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah mengalami perkembangan dan penerapan yang lebih baik.

²⁵Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 101

2. Manfaat Praktis

a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat dalam mengembangkan kompetensi peneliti dan dapat menambah wawasan pengetahuan terkait Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

b. Bagi almamater IAIN Jember

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi ilmu pengetahuan, dan menambah referensi bagi kepentingan para akademisi, dan praktisi hukum, sebagai daftar rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang mungkin makna substansi yang sama dengan penelitian ini.

c. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan informasi aktual dan dapat menambah wawasan kita bersama.

d. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan dalam membentuk maupun mengubah Undang-Undang pemerintahan daerah maupun Undang-Undang lainnya dengan mempertimbangkan *Maqashid Syariah* sebagai acuan.

E. Definisi Istilah

Definisi istilah berisi tentang pengertian istilah-istilah penting yang menjadi titik perhatian peneliti di dalam judul penelitian. Tujuannya agar

tidak terjadi kesalahpahaman terhadap makna istilah sebagaimana dimaksud oleh peneliti.²⁶

1. Pengertian Peran

Istilah “peran” kerap diucapkan banyak orang. Sering kita mendengar kata peran dikaitkan dengan posisi atau kedudukan seseorang. Kata “peran” dikaitkan dengan “apa yang dimainkan” oleh seorang aktor dalam drama, kamus Bahasa Indonesia menyebutkan pengertian peran adalah:

- a. Peran adalah pemain yang diandaikan dalam sandiwara maka ia adalah pemain sandiwara atau pemain utama;
- b. Peran adalah bagian yang dimainkan oleh seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang diberikan;
- c. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.²⁷

Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.

2. *Maqashid Syariah*

Maqashid Syariah terdiri dari dua kata, yaitu *Maqashid* dan *Syariah*. Kata *Maqashid* merupakan bentuk jama’ dari kata *Maqshad*

²⁶Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, 101

²⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, (Jakarta:Gramedia Pustaka, 2014)

yang berarti maksud dan tujuan, sedangkan *Syariah* mempunyai pengertian hukum-hukum Allah SWT yang ditetapkan untuk manusia agar dipedomi untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia maupun di akhirat.

Maka dengan demikian, *Maqashid Syariah* berarti kandungan nilai yang menjadi tujuan pensyariaan hukum, dan untuk mencapai tujuan-tujuan yang hendak dicapai dari suatu penetapan hukum.²⁸

3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah

Adalah sebuah Undang-Undang yang membahas tentang Penyelenggaraan segala urusan oleh Pemerintah Daerah, di bawah kendali Kepala Daerah, dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang lebih menekankan pada dua aspek yaitu penggantian kepala daerah oleh wakil kepala daerah karena korupsi, dan penekanan pada pembagian tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah.²⁹

Dan dalam penelitian kali ini yang diteliti oleh peneliti adalah keseluruhan pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Ketentuan ayat (1, 3, dan 4) Pasal 63, Ketentuan Pasal 88 ayat (1 dan 2), Ketentuan Pasal 101 ayat (1) huruf d1, dan Ketentuan Pasal 154 ayat (1) huruf d1.

²⁸Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam*, 118-119.

²⁹ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan berisi tentang deskripsi alur pembahasan skripsi yang dimulai dari bab pendahuluan hingga bab penutup.³⁰ Untuk memperoleh gambaran yang utuh dan terpadu serta menghasilkan sebuah karya tulis yang sistematis, maka dalam penyusunan penelitian ini peneliti menyusun dengan sistematika pembahasan sebagai berikut :

Bab I, berisi pendahuluan berisi latar belakang masalah, fokus kajian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi istilah, dan sistematika pembahasan. Untuk memberikan arahan yang jelas agar tidak terjadi penyimpangan dalam pengumpulan data dan mencegah terjadinya pembahasan yang tidak sesuai. Maka dari itu penelitian dibatasi dalam fokus kajian yang sudah dipaparkan.

Bab II, berisi kajian pustaka yang mencakup penelitian terdahulu, dan kajian teori yang akan digunakan dalam penelitian yang akan peneliti teliti. Dalam hal ini **“Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah”**.

Bab III, berisi tentang metode penelitian. Penelitian akan lebih terarah dan rasional diperlukan metode yang sesuai dengan obyek yang dikaji, karena metode berfungsi sebagai cara mengerjakan sesuatu untuk dapat menghasilkan hasil yang memuaskan, disamping itu metode merupakan cara bertindak supaya peneliti berjalan terarah dan mencapai hasil yang maksimal.

³⁰Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember, Pedoman Penelitian Karya Ilmiah, 101

Bab IV, berisi pembahasan. Yaitu pembahasan yang terdapat fokus kajian, fokus kajian yang *pertama* yaitu terkait Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, fokus kajian yang *kedua* terkait Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah* dan fokus kajian yang ketiga yakni terkait Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab V, merupakan bagian akhir atau penutup dari penulisan karya ilmiah yang berisi kesimpulan dan juga saran, penulis akan mengambil kesimpulan dari apa yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya. Kemudian sebagai akhir dari penelitian ini ditutup dengan saran-saran yang ditujukan kepada regulator sebagai bahan-bahan pertimbangan untuk memutuskan sebuah aturan yang bersumber dari temuan penelitian, dari kesimpulan akhir penelitian.

IAIN JEMBER

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

A. Penelitian Terdahulu

Pada bagian ini peneliti mencantumkan berbagai hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan. Dengan melakukan langkah ini, maka akan ditemukan sejauh mana orisinalitas penelitian yang hendak dilakukan. Adapun penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini antara lain:

1. Galuh Nashrullah Kartika Mayangsari R dan H. Hasni Noor, dalam jurnal yang terbit pada tahun 2014 dengan judul “Konsep *Maqashid Al-Syariah* dalam Menentukan Hukum Islam (Perspektif Al-Syatibi dan Jasser Auda)”. Dalam penelitian jurnal ini dijelaskan bahwa bagaimana cara menentukan hukum islam berdasarkan *Maqashid Syariah* yang spesifikasinya pada pemikiran Al-Syatibi dan Jasser Auda.

Bahwa Al-Syatibi merupakan seorang ulama klasik yang banyak membicarakan tentang *Maqashid Syariah* pada zamannya, dimana dia mengemukakan beberapa kata dari *Maqashid Syariah*. Namun, intinya tetap sama yaitu tujuan hukum yang diturunkan oleh Allah SWT. Dan dalam konteks ini tujuan pokoknya adalah pembuat Undang-Undang (*Syari'*) adalah *tahqiq masalih al-khalqi* (merealisasikan kemaslahatan makhluk).

Sedangkan Jasser Auda merupakan ulama modern yang juga menawarkan *Maqashid Syariah* yang lebih modern pula. Dan

pendapatnya yang cukup terkenal adalah bahwa nilai-nilai kemanusiaan harus mampu harus berjalan sesuai aturan supaya dapat memberi manfaat bagi manusia.

Maka dalam penelitian ini untuk mencapai suatu penentuan hukum islam haruslah tercapai pada pengertian maslahat dalam pemikiran Al-Syatibi dan Jasser Auda, *perbedaannya* dalam penelitian yang peneliti teliti adalah terletak pada penentuan hukum islamnya, sedangkan yang peneliti teliti adalah penspesifikannya pada pembentukan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dan *persamaannya* adalah dalam menentukan suatu konsep yaitu sama-sama menggunakan *Maqashid Syariah* sebagai patokan dalam penelitiannya.³¹

2. Skripsi yang ditulis oleh Muhammad Irham Roihan, mahasiswa Program Studi (S1) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada Tahun 2016. Judul Skripsi yang di tulis adalah “Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah Dalam Tatanan Hukum di Indonesia”. Skripsi ini membahas mengenai asumsi kalangan masyarakat bahwa peraturan daerah bernuansa syari’ah tidak sesuai dengan prinsip ke-indonesia-an.

Adapun *persamaannya* adalah penelitian ini meneliti mengenai bagaimana pembentukan suatu Undang-Undang daerah dilihat dari segi keislamannya atau syariahnya dengan menekankan pada prinsip-prinsip hukum islam yang ada keterkaitannya dengan hukum islam yang

³¹Galuh Nashrullah Kartika Mayangsari R dan H. Hasni Noor, “*Konsep Maqashid Al-Syariah dalam Menentukan Hukum Islam (Perspektif Al-Syatibi dan Jasser Auda)*,” Al-Iqtishadiyah I, no.1 (Desember, 2014) : 52-64

masyarakat tidak menyadari bahwa pembentukan undang-undang tentang pemerintahan daerah sangat bermanfaat bagi masyarakat yang menjalankan. *Perbedaannya* adalah penelitian terdahulu memfokuskan penelitiannya dalam hal penelitian campuran yang meneliti tentang perda yang ada di kota Yogyakarta yang menghubungkannya dengan hukum islam sebagai acuan bahwa Undang-Undang Pemerintahan Daerah sangat berguna bagi masyarakat.³²

3. Disertasi yang ditulis oleh Muhaimin, mahasiswa pasca sarjana Doktoral (S3) program studi, Studi Islam Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya pada tahun 2018. Judul disertasi yang ditulis adalah “Nalar Istinbat Hukum Islam Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Perspektif Maqasid Al-Sharia’ah (Studi Terhadap Peraturan Daerah Di Kabupaten Jember Periode 2016-2017)”. Disertasi ini membahas tentang pembentukan kebijakan publik yang spesifiknya pada peraturan daerah di kabupaten jember pada tahun 2016-2017 dimana hal tersebut dilihat dari perspektif *Maqashid Syariah-Nya*, yang akhirnya gagal diundangkan sebagai produk hukum daerah yang sah.

Adapun *persamaanya* dengan skripsi yang peneliti teliti adalah menghubungkan peraturan daerah tertentu dalam kajian atau perspektif *Maqashid Syariah*, apakah relevan dengan yang diatur oleh hukum islam itu sendiri. Namun *perbedaanya* adalah terletak pada metode penelitian yang kedua penulis angkat, yaitu penelitian pustaka dan lapangan, dan

³²Muhammad Irham Roihan, “*Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah Dalam Tatanan Hukum di Indonesia*” (Skripsi, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016), 3 & 23

juga terletak pada produk hukum yang diteliti, yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Jember tahun 2016-2017 dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.³³

4. Erfina Fuadatul Khilmi, dalam jurnal yang terbit pada tahun 2019 dengan judul “Peran *Maqashid Syariah* Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Sistem Jasser Auda)”. Hasil penelitian dan pembahasan menyimpulkan bahwa dalam pembentukan peraturan daerah peran *Maqashid Syariah* sangat penting dikarenakan hal tersebut akan membuat sedikit perubahan pada sebuah peraturan daerah yang dicanangkan mengingat tujuan dari *Maqashid Syariah* sendiri adalah kemaslahatan bersama, apalagi dengan pendekatan dari sistem *Maqashid Syariah-Nya* Jasser Auda, seorang ketua dan pendiri *Al-Maqashid Research Centre in the Philosophy of Islamic Law* (Markas Dirasat *Maqashidal-shari’ah al-Islamiyah*), yang bermaskas di London UK, suatu lembaga yang bergerak di bidang kajian hukum islam umumnya dan *Maqashidal-Shari’ah* pada khususnya, yang hal tersebut tentu sesuai dengan yang diterapkan dalam konteks modern. Dan dalam jurnal ini terkhusus mengkaji tentang peraturan daerah dalam konteks pendekatan *Maqashid Syariah-Nya* Jasser Auda, dan yang membedakan dengan peneliti teliti kali ini adalah Peran *Maqashid Syariah* Dalam Pembentukan Undang-Undang Pemerintahan

³³Muhaimin, “Nalar *Istinbat Hukum Islam* Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Perspektif *Maqasid Al-Sharia’ah* (Studi Terhadap Peraturan Daerah Di Kabupaten Jember Periode 2016-2017)” (Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Surabaya, 2018), 1

Daerah yang spesifiknya mengarah pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.³⁴

5. Disertasi yang ditulis oleh Nur Kholis, mahasiswa pasca sarjana Doktoral (S3) program studi, Studi Islam Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya pada tahun 2020. Judul disertasi yang ditulis adalah “Hukuman Mati Pengedar Narkoba Pendekatan Maqashid al-Shariah Jasser Audah”. Disertasi ini membahas tentang adanya pro kontra terhadap putusan hukuman mati bagi pengedar narkoba. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia menerapkan hukuman mati bagi pengedar narkoba dengan tujuan mencegah serta memberantas peredaran narkoba di kalangan remaja. Namun, lahirnya Undang-Undang Narkotika menuai perdebatan antara yang menerima dan menolak dengan dalih HAM dan hukum Islam terutama dalam perspektif *Maqashid Syariah*.

Adapun *persamaanya* dengan dengan skripsi yang peneliti teliti adalah sama-sama memakai pendekatan *Maqashid Syariah*, dalam menentukan sebuah putusan hukum. Namun *perbedaannya* adalah dalam konteks penelitian yaitu peneliti meneliti tentang pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.³⁵

6. Skripsi yang ditulis oleh Moh. Abd Rauf, mahasiswa Program Studi Hukum Pidana Islam (HPI) Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember pada tahun 2020. Judul skripsi yang ditulis adalah

³⁴Erfina Fuadatul Khilmi, “Peran Maqashid Syariah dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Jasser Auda),” Justiciabelen, Jilid 1 (April, 2019)

³⁵Nur Kholis, “Hukuman Mati Pengedar Narkoba Pendekatan Maqashid al-Shariah Jasser Audah” (Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Surabaya, 2020), 1

“Rancangan Formulasi Perluasan Penerapan Hukuman Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Telaah Yuridis-Normatif Perspektif Maqashid Syariah)”. Skripsi ini membahas tentang Problematika kasus tindak pidana korupsi di Indonesia sudah sangat sistemik, bahkan korupsi yang terjadi berubah menjadi vampire state karena hampir semua infra dan suprastruktur politik dan sistem ketatanegaraan terkena penyakit korupsi. Sehingga dalam konteks tersebut pelaksanaan hukuman mati dapat dijadikan sebagai tindakan represif dan juga preventif. Perlu diadakannya rancangan formulasi politik hukum pidana dalam memperluas mekanisme penerapan hukuman mati dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi khususnya dalam keadaan tertentu. Dalam konteks hukum Islam, hukuman mati bagi koruptor juga dapat diterapkan. Korupsi secara perlahan merusak tatanan dunia karena di dalamnya mengandung tindakan pengkhianatan, penggelapan, suap dan manipulasi hak-hak masyarakat. Islam memandang tegas dalam menyikapi tindakan korupsi yang keji karena menimbulkan kerusakan (chaos) tatanan kehidupan. Hal tersebut juga selaras dengan tujuan pembentukan hukum Islam atau disebut dengan *Maqashid Syari'ah* yang mewujudkan kemaslahatan manusia baik di dunia maupun akhirat.

Adapun *persamaannya* adalah sama-sama menggunakan perspektif *Maqashid Syariah* dalam konteks penelitiannya. Dan *perbedaannya* adalah dalam skripsi ini meneliti tentang Undang-Undang

Tindak Pidana Korupsi terutama dalam konteks Rancangan Formulasi Perluasan Penerapan Hukuman Mati.³⁶

7. Skripsi yang ditulis oleh Hadrian Habas, mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas Padang pada Tahun 2011. Judul skripsi yang ditulis adalah “Suatu Perbandingan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Baik”. Skripsi ini membahas tentang penerapan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kini menjadi keluhan masyarakat karna dianggap kurang dalam menjalankan tugas dan wewenang sehingga masyarakat menuntut kepada pemerintah untuk membentuk Undang-Undang baru yang berpihak kepada masyarakat.

Adapun *persamaanya* adalah sama-sama meneliti atas penerapan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat sehingga Undang-Undang tersebut mengalami perubahan, agar Undang-Undang yang baru diterbitkan mampu memberikan kewenangan yang baik terhadap pemerintahan daerah. Dan *perbedaanya* ialah dalam skripsinya Hadrian

³⁶ Moh. Abd Rauf, “Rancangan Formulasi Perluasan Penerapan Hukuman Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Telaah Yuridis-Normatif Perspektif Maqashid Syariah)” (Skripsi, Institute Agama Islam Negeri (UIN) Jember, 2020), 1

Habas meneliti tentang kebenaran dari Undang-Undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah.³⁷

8. Tesis yang ditulis oleh Rizkyana Zaffrinda Putri, mahasiswa Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada Tahun 2015. Judul tesis yang ditulis adalah “Kajian Politik Hukum tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”. Tesis ini membahas tentang perubahan kewenangan pemberian Usaha Pertambangan yang kewenangannya ada pada Walikota/Bupati menjadi kewenangan Gubernur. Sistem mekanismenya yang telah berjalan sedemikian rupa tidak mudah untuk dirubah maka dalam pelaksanaannya permohonan izin usaha pertambangan tetap menggunakan ketentuan yang berlaku. Dalam pengelolaan sumber daya alam yang dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat sebagai penganut asas desentralisasi, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk didalamnya pengelolaan pertambangan mineral batubara, mengenai pembagian urusan pemerintahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai pemberian Izin Usaha Pertambangan menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat.

³⁷ Hadrian Habas, “Suatu Perbandingan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang Baik” (Skripsi, Universitas Andalas Padang, 2011). 1

Adapun *persamaanya* adalah sama-sama membahas tentang Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dan *perbedaannya* adalah meneliti tentang Izin Usaha Pertambangan yang dalam kewenangan dilakukan oleh Walikota/Bupati menjadi Gubernur.³⁸

9. Skripsi yang ditulis oleh Nureni, mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar pada Tahun 2016. Judul skripsi yang ditulis adalah “Kewenangan Pemerintahan Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian”. Skripsi ini membahas tentang kewenangan pemerintah dalam urusan pertanian dilihat dari kewenangan pemerintahan daerah.

Adapun *persamaanya* adalah sama-sama membahas tentang Pemerintahan Daerah. Dan *perbedaannya* adalah meneliti tentang kewenangan pemerintah terhadap pertanian dari yang semula terkonsentrasi pada pertanian atau jasa yang kemudian dikenal dengan strategi industrial.³⁹

10. Moh. Anwar Nuris, dalam jurnal yang terbit pada tahun 2020 dengan judul “*Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Memajukan Kabupaten Jember*” dalam penjelasannya adalah untuk mewujudkan suatu Pemerintahan yang baik dalam Pemerintahan maka

³⁸ Rizkyana Zaffrinda Putri, “*Kajian Politik Hukum tentang Perubahan Kewenangan Pemberian Izin Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara di Indonesia dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*” (Tesis, Universitas Diponegoro Semarang, 2015). 1

³⁹Nureni, “*Kewenangan Pemerintahan Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*” (Skripsi, Universitas Hasanuddin Makasar, 2016). 1

di perlukan suatu landasan yang perlu digunakan untuk mewujudkannya. Implementasi good governance sebagai landasan nilai penyelenggaraan pemerintahan, yang berorientasi pada pengembalian harga diri rakyat demi membangun kembali citra pemerintahan sebagai pelayan yang adil. Hal ini di tambah dengan semakin kuatnya tuntutan demokrasi pengakuan akan hak-hak asasi manusia yang melahirkan tuntutan terhadap manajemen yang bercirikan pemerintahan yang baik (good governance).

Adapun *persamaannya* dalam penelitian yang ditulis peneliti adalah sama-sama meneliti atau membahas tentang Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. dan *perbedaannya* adalah dalam jurnal ini berfokus pada Prinsip-Prinsip *Good Governance*.⁴⁰

B. Kajian Teori

Sebagai upaya untuk mengarahkan penelitian dibutuhkan kerangka teori yang dapat menjadikan penelitian tersebut membuahkan penelitian yang memuaskan, jadi kerangka teoritik adalah sebuah keharusan dalam melakukan penelitian ilmiah. Kerangka teori dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan, berikut teori mengenai variabel-variabel permasalahan yang akan diteliti.⁴¹

1. Tinjauan Umum *Maqashid Syariah*

⁴⁰ Moh. Anwar Nuris, "Implementasi Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Memajukan Kabupaten Jember," dalam *Rechtenstudent Journal* 1 no. 2 (Desember, 2020) : 55-56

⁴¹ Mardalis, *Penelitian Suatu Pendekatan Proposal* cet. VIII (Jakarta : Bumi Aksara, 2006), 41

Maqashid Syariah merupakan disiplin keilmuan islam yang erat berhubungan dengan kajian ushul fiqh dan fiqh islam dimana pada awalnya *Maqashid Syariah* hanya merupakan bagian kecil dalam kajian ushul fiqh. Substansinya membahas seputar tujuan dan hikmah dari hukum-hukum *Syariah* yang mencakup tiga bidang; *Pertama*, ibadah (ritual), *Kedua*, muamalah (interaksi sosial), dan *Ketiga*, jinayah (kriminal), dan kajian *Maqashid Syariah* juga bisa diklasifikasikan sebagai bagian dari filsafat hukum islam.

Dan setelah perkembangan zaman, tepatnya pada abad ke-5 Hijriyah, substansi pembahasan tentang *Maqashid Syariah* mengalami perkembangan yang cukup pesat, terbukti pada abad ke-5 tersebut, Imam al-Haramain sendiri mengembangkan kajian tentang *Maqashid Syariah* dalam *istinbath* (penetapan) hukum.⁴²

Berikut merupakan penjelasan lebih lanjut mengenai *Maqashid Syariah*, baik dari sejarah, pengertian, pembagian, kaidah, dan juga tujuan dan cara menetapkan *Maqashid Syariah* sebagai berikut :

a. Sejarah *Maqashid Syariah*

1. Jejak dalam Al-Quran dan Hadist Nabi Muhammad SAW

Jejak *Maqashid Syariah* dalam Al-Quran tentu banyak kita temukan, misalnya dalam firman Allah SWT :

يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ

⁴²Ghilman Nursidin, “Kontruksi Pemikiran *Maqashid Syariah* Imam Al-Haramain Al-Juwaini (*Kajian Sosio-Historis*)” (Sinopsis Tesis, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Walisongo Semarang, 2012), 5

Artinya :

Allah SWT menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu. (QS.Al-Baqarah : 185)⁴³

مَا يُرِيدُ اللَّهُ لِيَجْعَلَ عَلَيْكُمْ مِنْ حَرَجٍ وَلَكِنْ يُرِيدُ لِيُطَهِّرَكُمْ وَلِيُنِزِلَ عَلَيْكُمْ

لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ*

Artinya :

Allah SWT tidak hendak menyulitkan kamu, tetapi dia hendak membersihkan kamu dan menyempurnakan nikmat-Nya bagimu, supaya kamu bersyukur. (QS.Al-Maidah : 6)⁴⁴

وَمَا جَعَلَ عَلَيْكُمْ فِي الدِّينِ مِنْ حَرَجٍ*

Artinya :

Dia sekali-kali tidak menjadikan untuk kamu dalam agama suatu kesempitan. (QS.Al-Hajj : 78)⁴⁵

يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُخَفِّفَ عَنْكُمْ*

Artinya :

Allah hendak memberikan keringanan kepadamu. (QS.An-Nisa:

28).^{46 47}

⁴³Kementrian Agama (KEMENAG) RI, Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Batu Ampar Jawa Timur : Pustaka Al-Mubin, 2013), 28

⁴⁴ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 108

⁴⁵ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 341

⁴⁶ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 83

Jejak *Maqashid Syariah* dalam al-Hadist Nabi Muhammad SAW adalah Hadist tentang anjuran Nabi Muhammad SAW kepada para pemuda yang sudah memiliki kemampuan untuk segera menikah, adalah

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ مَسْعُودٍ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ لَنَا رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ :

(يَا مَعْشَرَ الشَّبَابِ! مَنْ اسْتَطَاعَ مِنْكُمُ الْبَاءَةَ فَلْيَتَزَوَّجْ, فَإِنَّهُ أَغْضُ لِلْبَصَرِ,

وَأَحْصَنُ لِلْفَرْجِ , وَمَنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَعَلَيْهِ بِالصَّوْمِ, فَإِنَّهُ لَهُ وَجَاءٌ) مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ.

Artinya :

Dari 'Abdullah bin Mas'ud, ia berkata : Telah bersabda Rasulullah SAW, kepada kami: (Wahai generasi muda! Barang siapa diantara kamu telah mampu berkeluarga hendaklah kawin (menikah), karena ia dapat menundukkan pandangan dan memelihara kemaluan: dan barang siapa tidak mampu, maka hendaklah ia berpuasa, sebab ia dapat mengendalikannya) Muttafaqun 'alaihi.⁴⁸

Tentunya dalam ibadah sehari-hari, seperti shalat, zakat, puasa dan haji juga banyak ayat tentang *Maqashid Syariah*, yaitu sebagai berikut:

a. Shalat

⁴⁷Ahmad Sarwat, *Maqashid Syariah* (Jakarta Selatan : Rumah Fiqih Publishing, 2019), 27

⁴⁸Suansar Khatib, "Konsep *Maqashid Syariah* : Perbandingan Antara Pemikiran Al-Ghazali dan Al-Syatibi", Mizani 5, no.1 (2018), 47-48

إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ

Artinya :

*Sesungguhnya shalat itu mencegah dari (perbuatan-perbuatan) keji dan mungkar. (QS.Al-Ankabut: 45)*⁴⁹

b. Zakat

خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا

Artinya :

Ambillah zakat dari sebagian harta mereka, dengan zakat itu kamu membersihkan dan mensucikan mereka. (QS.At-Taubah:

103)⁵⁰

c. Puasa

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كَتَبَ عَلَيْكُمُ الصِّيَامُ كَمَا كُتِبَ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِكُمْ

لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ

Artinya :

*Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu berpuasa sebagaimana diwajibkan atas orang-orang sebelum kamu agar kamu bertakwa. (QS.Al-Baqarah: 183)*⁵¹

d. Haji

⁴⁹ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 401

⁵⁰ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 203

⁵¹ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 28

لَيَسْهَدُوا مِنَّا فَعَلَهُمْ وَيَذْكُرُوا سَمِ اللَّهِ فِي أَيَّامٍ مَّعْلُومَاتٍ عَلَىٰ مَا رَزَقَهُمْ

مِّنْ بِهِمَّةٍ إِلَّا نَعَامٌ

Artinya :

*Supaya mereka menyaksikan berbagai manfaat bagi mereka dan supaya mereka menyebut nama Allah pada hari yang telah ditentukan atas rezeki yang Allah telah berikan kepada mereka berupa binatang ternak. (QS.Al-Hajj: 28)*⁵²

2. Masa Tadwin

Awalnya secara tidak terdefiniskan, banyak para ulama terdahulu yang sudah menyinggung *Maqashid Syariah*.⁵³

Diantaranya adalah :

- a. At-Tirmudzi al-Hakim pada abad ke 3 H wafat pada abad ke 296 H/908 M, sudah menyebut kata ‘*Maqashid*’ dalam kitabnya *As-Shalatu wa Maqashiduna, Al-Hajj wa Asraruhu, Al-‘Illah, ‘Ilal al-Syari’ah, ‘Ilal al-‘Ubudiyah dan al-Faruq*.
- b. Abu Zayd al-Balkhi wafat pada abad ke 322 H/933 M, dengan karyanya *al-Ibanah ‘an ‘Ilal al-Diyanah*, dan *Masalih al-Abdan wa al-Aunfus*.⁵⁴
- c. Abu Mansur al-Maturdy wafat pada abad ke 333 H, dengan karyanya *Ma’khad al-Syara’*.

⁵² Al-Qur’an dan Terjemahannya, 335

⁵³ Sarwat, *Maqashid Syariah*, 28-29

⁵⁴ Ahmad Imam Mawardi, *Maqashid Syari’ah dalam Pembaharuan di Indoensia* (Surabaya : Pena Salsabila, 2018), 21

- d. Abu Bakar al-Qaffal al-Syasyi wafat pada abad ke 365 H, dengan karyanya *Ushul al-Fiqh* dan *Mahasin al-Syari'ah*.
- e. Abu Bakar al-Abhari wafat pada abad ke 375 H dengan karyanya *Mas'alah al-Jawab wa al-Dalail wa al 'Illah*.⁵⁵
- f. Ibn Babawayh al-Qummi wafat, dan Al-Amiri al-Faylasuf, masing-masing wafat pada abad 381 H/991 M, dengan masing-masing karyanya *'Ilal al-Syara'I*, dan *al-I'lam bi-Manaqib al-Islam*.⁵⁶
- g. dan al-Baqilany wafat pada abad ke 403 H dengan karyanya, *al-Taqrif wa al-Irsyad Fi Tartib Thuruq al-Ijtihad*.

3. Masa Tadwin secara Khusus

Akhir abad ke 5-8 H baru mulai muncul karya di bidang *Maqashid Syariah* yang lebih khusus dalam suatu karya tersendiri,⁵⁷ diantaranya adalah :

- a. Imam Harmain al-Juwainy wafat pada abad ke 478 H/1085 M, dengan karyanya *al-Burhan*, *al-Waraqat*, *al-Ghiyatsi*, dan *Mughitsul Khalq*, dan Imam Harmain pertama kali menjelaskan tentang *Maqashid Syariah* secara lengkap dengan pembagiannya, yaitu *dharuriyat*, *hajiyyat* dan *tahsiniyah*, serta juga menjelaskan maksud ibadah, tayammum, qishash, jual-beli, dan sewa menyewa.⁵⁸

⁵⁵Sarwat, *Maqashid Syariah*, 29

⁵⁶Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indoensia*, 21

⁵⁷Sarwat, *Maqashid Syariah*, 29

⁵⁸Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indoensia*, 22

Dalam kitab tersebut Imam Harmain menjelaskan bahwa prinsip-prinsip syariat terbagi atas lima bagian, yaitu:

1. Prinsip esensial yang harus ada dan menjadi tujuan dari kebijakan universal. Semisal, kewajiban qishash dengan alasan menjaga dan melindungi jiwa;
2. Sesuatu yang menjadi hajat umum tetapi tidak sampai pada prinsip esensial. Seperti, keabsahan sewa-menyewa tempat tinggal karena telah mencapai taraf membutuhkan tempat tinggal tetapi tidak mampu memilikinya.
3. Sesuatu yang tidak berkaitan dengan prinsip esensial dan hajat umum, akan tetapi bertujuan untuk mencapai kemuliaan dan menghindari kehinaan. Contohnya: bersuci dari hadas dan membersihkan najis;
4. Sesuatu yang tidak berkaitan dengan prinsip esensial dan hajat umum, namun realisasinya dihukumi sebagai sebuah kesunahan. Diantaranya, akad *kitabah* yang bertujuan untuk membebaskan budak;
5. Sesuatu yang esensinya sama sekali tidak diperhatikan sehingga tidak termasuk kedalam apa yang esensial, menjadi hajat umum, dan sebetuk kemuliaan, seperti ibadah *fisik an sich*.

Oleh para ulama ke 5 konsep ini dijadikan dasar pengkajian lebih lanjut mengenai *Maqashid Syariah*.⁵⁹

- b. Abu Hamid Al-Ghazali wafat pada abad ke 505 H/1111 M, dengan karyanya dibidang fikih dan ushul fiqh seperti; *al-Mustashfa*, *al-Mankul*, *al-Wajiz*, *Ihya Ulumuddin* dan *Syifa al-Ghalil*, yang disini kita mengenalnya dengan pemeliharaan terhadap *Maqashid Syariah* dan *Dharuriat al-Khamsah*.⁶⁰

Dalam penjelasannya Imam al-Ghazali menjelaskan bahwa prinsip yang berkaitan dengan *Maqashid Syariah* ada enam poin penting, diantaranya adalah:

1. *Maslahah* ditinjau dari segi kekuatannya terbagi atas *daruriyat*, *hajiyyat*, dan *tahsiniyyat*. *Maslahah* ini sebagai bentuk manifestasi dari menjaga tujuan syariat;
2. Tujuan syariat terepresentasi dalam lima diskursus, yakni perihal menjaga agama, melindungi jiwa, merawat akal, melestarikan keturunan, dan memproteksi harta;
3. Proses menemukan tujuan syariat melalui Al-Qur'an, Hadist, dan hasil Ijma';
4. Terdapat beberapa kaidah yang berkaitan dengan *Maqashid Syariah*, diantaranya adalah:

⁵⁹ Khotib, "Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*", 98-99

⁶⁰ Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indoensia*, 22

وَهَذِهِ الْأَصُولُ الْخَمْسَةُ حِفْظُهَا وَقَعٌ فِي رَتْبَةِ الصَّرُورَاتِ، فَهِيَ أَقْوَى

الْمُرَاتِبِ فِي الْمَصَالِحِ.

Artinya: Menjaga kelima prinsip ini berada ditingkatan daruriyat. Oleh karena itu, kelima prinsip ini merupakan tingkatan *Maslahah* yang paling kuat.

أَمَّا لَوَاقِعُ فِي رَتْبَةِ الصَّرُورَاتِ فَلَا بُعْدَ فِي أَنْ يُؤَدِّيَ إِلَيْهِ اجْتِهَادٌ مُجْتَهِدٌ،

وَإِنْ لَمْ يَشْهَدْ لَهُ أَصْلٌ مَعِينٌ.

Artinya: Seorang mujtahid harus mempriorotaskan sesuatu yang ada pada tingkatan *daruriyat*, sekalipun tidak ditemukan dalil teks asalnya.

5. Dalam kitab *Syifa al-Ghalil*, Al-Ghazali menjelaskan tentang karakteristik *'illat* (alasan hukum), *masalik al-'illat* (metode pencariannya) dan hal-hal yang membatalkan status ke-*'illat*-annya. Disana juga terdapat keterangan untuk menggali *Maqashid Syariah* dan pedoman pengaplikasiannya.

6. Terdapat beberapa bentuk *Maqashid* yang Al-Ghazali kemukakan, seperti menjunjung tinggi agama islam, melindungi darah umat muslim, dan lain-lain.⁶¹

c. Imam Al-Razy wafat pada abad ke 606 H, dengan karyanya

Mafatih Al-Ghaib, *al-Aayat al-Bayyinat*, *al-Mahshul* dan *Asas at-*

⁶¹ Khotib, "Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*", 100-101

Taqdis, yang beliau juga menuliskan pembagian dharuriat, hajiyyat dan tahsiniyat: bertentangan dengan kaidah mu'tabarah dan yang tidak bertentangan, serta menyebutkan kelima *Maqashid*.

d. Saifuddin al-Amidy wafat pada abad ke 631 H, dengan karyanya *al-Ihkam fi Ushul Al-Ahkam* dan *Ghayatul Maram*, yang beliau membahas tentang urutan, mana yang diprioritaskan dan tidak.

e. Ibn Hajib wafat pada abad 646 H, dengan karyanya *Nafais al-Ushul*, *Syarh al-Mahshul*, *al-Furuq*, *al-Ihkam fi Tamyis al-Fatawa 'an al-Ahkam wa Tasharruf al-Qadhi wal Imam'*.⁶²

f. Izzuddin Abdussalam wafat pada abad ke 660 H/1209 M, dengan karyanya *Qawaid al-Ahkam fi Masalih al-Anam*, *Maqasid al-Salah*, dan *Maqasid al-Sawm*, ditangan Izzuddin Abdussalam

inilah *maqashid* mendapatkan lompatan besar karena secara detail menjelaskan tentang hakikat *maslahih* dan *mafasid* serta perbedaan keduanya, dengan ini nantinya Asy-Syatibi mendasarkan pemikirannya di bidang *maqashid*. Salah satu ucapannya yang paling dikenal adalah :

الشَّرِّ يَعْهُ كُلُّهَا مَصَاحٍ إِمَّا تَدْرًا مَفَا سِدٍ أَوْ تَجَلِبُ الْمَصَاحٍ.

Artinya :

Syariat itu seluruhnya adalah *maslahih*, baik terkait dengan menolak *mafasid* atau pun mendatangkan *maslahih*.

⁶²Sarwat, *Maqashid Syariah*,31

- g. Syihab al-Din al-Qarafi wafat pada abad ke 684 H/1285 M, dengan karyanya, kitab *Al-Furuq* Salah satu ucapannya yang paling dikenal dalam kitab *An-Nafais*

كُلُّ مَكَانٍ لَا نَعْلَمُ فِيهِ مَصْلَحَةٌ قُلْنَا : فِيهِ مَصْلَحَةٌ لِمَ نَطَّلِعَ عَلَيْهَا.

Artinya :

Pada kasus dimana kita tidak menemukan *mashlahatnya*, kita katakan bahwa pasti ada *mashlahatnya*, hanya saja belum terpaparkan.

- h. Syamsuddin Ibn Qayyim ada yang mengatakan wafat pada abad ke 748 H/ 1347 M dan ada yang mengatakan wafat pada abad ke 751 H, beliau menjelaskan bahwa berubahnya fatwa akibat perubahan zaman disebabkan karena *mashlahat*.⁶³
- i. Ibn Taimiyyah wafat pada abad ke 768 H, dengan karyanya *Mas'alatul Al-Hiyal, Saddu Adz-Dzrai'* dan *Ta'lim Al-Ahkam*, yang menempatkan ilmu *Maqashid Syariah* sebagai tujuan fiqh dalam agama.
- j. Ath-Thufi menjelaskan yang menolak bila *mashlahah* lebih dikedepankan dari pada nushush dan ijma'.
- k. Abu Ishaq al-Syathibi wafat pada abad ke 790 H/1388 H, dengan karyanya yang sangat monumental yaitu *al-Muwafaqat fi Ushul al-Ahkam*, di tangan beliau-lah diskursus tentang *Maqashid*

⁶³Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indonesia*, 22

Syariah mendapatkan perhatian besar dan menemukan formatnya secara utuh dan sistematisasi dengan tema dan bahasan yang cukup rapi, bahkan beliau disebut oleh sebagian kalangan bahwa dia sebagai penemu *Maqashid Syariah*.

4. Masa Sekarang

Setelah era al-Syathibi, nampaknya ilmu tentang *Maqashid Syariah* mengalami stagnan, dikarenakan boleh jadi karena terpengaruh surutnya peradaban Andalusia, dan baru muncul lagi setelah melewati masa tidur yang cukup panjang.

Sehingga pada abad ke 15 hijriyah ilmu tentang *Maqashid Syariah* muncul kembali dengan cover yang lebih modern, berikut para ilmuan modern yang membuat kajian ilmu tentang *Maqashid Syariah* eksis kembali, yaitu :

- a. Al-Tahir Ibnu Asyur wafat pada abad ke 1393 H, dengan karyanya *Maqashid al-Syariah al-Islamiyyah*, Ibnu Asyur dipandang sebagai bapak *Maqashid* modern, yang membedakan pandangan beliau tentang *Maqashid Syariah* dengan pendahulunya adalah *Pertama*, perlunya menjadikan *Maqashid Syariah* sebagai sebuah disiplin ilmu tersendiri. *Kedua*, korelasi ‘*al-fitrah*’ (naluri agama), ‘*al-samahah*’ (toleransi), ‘*al-musawat*’ (egaliter), dan ‘*al-hurriyah*’ (kemerdekaan bertindak) dalam konteks *Maqashid Syariah*.

Dan yang menarik dari pemikiran Ibnu Asyur tentang *Maqashid Syariah* adalah perlunya menjadikan *Maqashid Syariah* sebagai sebuah disiplin ilmu tersendiri (*independen*) dengan ilmu ushul fiqh, dikarenakan *Maqashid Syariah* sebagai landasan filosofis dari proses penggalan hukum yang merupakan ranah objek kajian ilmu ushul fiqh, yang tentunya pembaharuan tersebut melalui dalil-dalil *qath'iy (absolut)* dengan dalil-dalil yang (*relatif*).⁶⁴

- b. Yusuf al-Qardawi, wafat pada abad ke 1345 H/1926 M, kontribusinya terhadap ilmu *Maqashid Syariah* yaitu menyarankan bahwa pokok *Syariat* (menurut Quran) adalah pelestarian akidah dan harga diri, penyembahan Allah SWT, penjernihan jiwa, perbaikan akhlak, pembangunan keluarga, memperlakukan perempuan dengan adil, pembangunan bangsa muslim kuat, dan kerjasama antar umat.
- c. Thaha Jabir Al-Alawani, wafat pada abad ke 1354 H/1935 M, dengan karyanya *Maqashid asy-Syariah*.
- d. Muhammad al-Ghazali, wafat pada abad ke 1416 H/1996 M, kontribusinya terhadap ilmu *Maqashid Syariah* adalah mengkritik kecenderungan penafsiran harfiah dan berpendapat reformis dalam bidang HAM dan hak-hak perempuan.⁶⁵

⁶⁴Sarwat, *Maqashid Syariah*, 34-37

⁶⁵Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indonesia*, 23

- e. ‘Allal Al-Fasi wafat pada abad ke 1974 M, dengan karyanya *Maqashid al-Syariah al-Islamiyyah wa Makarimuha*.
- f. Raisuni, dengan karyanya *Nazhariyah al-Maqashid ‘Inda Asy-Syathibi*.
- g. Syaikh Muhammad Ibnul Habib al-Khaujah, dengan karyanya *Maqashid asy-Syariah al-Islamiyyah li Syaikh Islam Muhammad Ath-Thahir Ibnu Asyur*.
- h. Umar Muhammad Jibh ji, dengan karyanya *Maqashid asy-Syariah al-Islamiyyah*.
- i. Muhammad Said bin Ahmad bin Masud al-Yubi, dengan karyanya *Maqashid asy-Syariah al-Islamiyyah wa Ilaqatuhi bi al-Adillah asy-Syar’iah*.
- j. Dr. Umar Shalil bin Umar, dengan karyanya *Maqashid asy-Syariah ‘inda al-Iamm al-‘Izz ibni abi Salam*.⁶⁶

b. Pengertian *Maqashid Syariah*

Sebelum kita membahas lebih jauh mengenai *Maqashid Syariah*, terlebih dahulu kita akan membahas tentang *masalahah*, yang mana kata *masalahah* tidak akan pernah lepas dari *Maqashid Syariah*, karena mengingat tujuan dari *Maqashid Syariah* sendiri adalah demi kemasalahatan umat.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), bahwa *masalahah* adalah “Sesuatu yang mendatangkan kebaikan

⁶⁶Sarwat, *Maqashid Syariah*, 38

(kemaslahatan), kebaikan, manfaat, kepentingan, dan faidah atau kegunaan”.

Dalam arti yang lebih luas tentang kata *masalahah* dijelaskan dari segi bahasa arabnya adalah “*al-maslahah*” yang berawal dari kata dasar *salaha yasluhu* yang merupakan kebalikan dari bahasa arab *fasada* (kerusakan), dan kata lain dari *masalahah* adalah *wafaqa* (sesuai dan relefan), dan kata *tahassana* (lebih baik atau naf’u yang artinya bermanfaat, dan *Maqashid* adalah jamaknya lafad *maqsid* yang berarti tujuan.

Ada beberapa tokoh hukum Islam mendefinisikan *masalahah* secara berbeda-beda, namun substansinya sama.

Pertama, menurut imam Al-Ghazali *masalahah* adalah

الْمَصْلَحَةُ فَبِهَا رَوْ فِي الْأَصْلِ عَنِ جَلْبِ مَنَفَعَةٍ أَوْ دَفْعِ مُضَرَّةٍ وَلِسْنَا نَعْنِي بِهِ

ذَلِكَ فَإِنْ جَلْبِ الْمَنَفَعَةِ وَدَفْعِ الْمَضَرَّةِ مَقَا صِدُ الْخَلْقِ وَصِلَاحِ الْخَلْقِ فِي

تَحْصِيلِ مَقَا صِدِ هِمَّ لَكِنَّا نَعْنِي بِهَا لِمَصْلَحَةِ الْمُحَا فِظَةِ عَلَيَّ مَقْصُودِ الشَّرْعِ وَ

مَقْصُودِ الشَّرْعِ مِنَ الْخَلْقِ خَمْسَةٌ وَهُوَ أَنْ يَهْفَظُ عَلَيْهِمْ دِينَهُمْ وَنَفْسَهُمْ وَعَقْلَهُمْ

وَنَسْلَهُمْ وَمَا لَهُمْ فَكُلُّ مَا يَتَّصَمَنُ خَفْضِ هَذِهِ الْأُ صُؤْلِ الْخَمْسَةِ فَهُوَ مَصْلَحَةٌ

وَكُلُّ مَا يَفُوتُ هَذِهِ الْأُ صُؤْلِ فَهُوَ مَفْسَدَةٌ وَدَفْعُهَا مَصْلَحَةٌ .

Artinya : “*Maslahah* pada dasarnya, adalah ungkapan tentang penarikan manfaat atau menolak mudhorot. Namun, yang kami maksud bukanlah hal itu, karena menarik manfaat dan menolak mudharat adalah tujuan makhluk (manusia) dan kelayakan yang di rasainya dalam mencapai tujuan, tapi yang kami maksud adalah dengan *maslahah* adalah menjaga atau memelihara sesuatu yang ingin dicapai oleh syar’i, yakni pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta makhluk (manusia). Setiap hal yang mengandung pemeliharaan yang 5 ini, adalah *mafsadah*. Menghilangkan *mafsadah* termasuk *maslahah*”⁶⁷. Dan untuk melengkapi pernyataan al-Ghazali, Ibnu Ashur mengatakan bahwa semua hukum shari’ah mengandung shari’, yaitu hikmah, kemaslahatan dan kemanfaatan.

Disamping itu juga, tujuan umum shari’at adalah menjaga keteraturan umat dan kelanggengan kemaslahatan hidup manusia.⁶⁸

Kedua, menurut Imam Al-Syatibi *maslahah* adalah

فَقَدْ اتَّفَقْتُ أُمَّةَ بَلِّ سَائِرِ الْمَمَلِكِ عَلَيَّ أَنَّ الشَّرِيْعَةَ وَضَعْتُ لِلْمَحَا فَظَةِ عَلَيَّ

الصَّرُورِيَّاتِ الْخَمْسِ وَهِيَ الدِّينُ وَالنَّفْسُ وَالنَّسْلُ وَالْمَالُ وَالْعَقْلُ .

Artinya : “Seluruh umat islam (bahkan seluruh dari umat beragama) sepakat bahwa syariat dicanangkan untuk menjaga hal-hal

⁶⁷M.Noor Harisudin dkk, *Ilmu Ushul Fiqh II* (Surabaya : CV. Salsabila Putra Pratama, 2015), 109-111

⁶⁸M.Noor Harisudin, “Rekonstruksi Fiqh dalam Merespon Perubahan Sosial,” *Asy-Syir’ah* 50, no 1 (Juni, 2016): 96-97

yang primer bagi kehidupan, yaitu agama, jiwa, keturunan, harta, dan akal”.

Ketiga, menurut Al-Thufi memberikan definisi *maslahah* kedalam dua kategori, yaitu *maslahah* dalam pandangan ‘urf’ dan *maslahah* dalam pandangan syar’i. dia mengatakan :

وَأَمَّا حَدُّهَا بِحَسَبِ الْعُرْفِ فَهِيَ السَّبَبُ الْمُوَدِّيُّ إِلَى الصَّلَاحِ وَانْفَعِ كَمَا لِلتَّجَارَةِ
 الْمُوَدِّيَّةِ إِلَى الرَّبْحِ وَبِحَسَبِ الشَّرْعِ هِيَ السَّبَبُ الْمُوَدِّيُّ إِلَى مَقْصُودِ الشَّارِعِ
 عِبَادَةٍ أَوْ عَادَةٍ ثُمَّ هِيَ تَنْقَسِمُ إِلَى مَا يَقْصِدُهُ الشَّارِعُ لِخَقِّهِ كَمَا لِعِبَادَاتٍ وَالْيَ مَا
 يَقْصِدُهُ لِنَفْعِ الْمَخْلُوقِينَ وَانْتِظَامِ أَحْوَا لَهُمْ كَمَا لِعَادَاتٍ .

Artinya : “*Maslahah* dalam pandangan ‘urf’ (tradisi masyarakat) adalah sarana yang mengantarkan pada kedamaian, dan manfaat seperti perdagangan sebagai sarana untuk memperoleh keuntungan, dan dalam pandangan syar’i adalah sarana (sebab) yang mengantarkan pada tujuan syar’i, baik sarana itu berbentuk ibadah, maupun tradisi masyarakat. Selanjutnya, *maslahah* terbagi menjadi dua, yaitu *maslahah* yang dikehendaki syar’i untuk kepentingannya, seperti ibadah, dan *maslahah* yang dimaksudkan syar’i untuk memberikan manfaat pada penduduk bumi dan ketentuan perjalanan hidup mereka”.

Lebih lanjut al-Thufi mendefinisikan *Maslahah* sebagai ‘*what fulfils the purpose of the legislator*’ (sebab yang mengantarkan kepada kepada maksud *al-Syari*’).⁶⁹

Keempat, menurut Al-Khawarismiy (492-568) *maslahah* adalah

الْمَصْلَحَةُ هِيَ الْمُحَاظَةُ عَلَى مَقْصُودِ الشَّرْعِ بِدَفْعِ الْمَفْسَدَةِ عَنِ الْخَلْقِ .

Artinya : “*Maslahah* adalah melindungi *syar’i* dengan cara menghindarkan terjadinya kerusakan dari kehidupan manusia”.

Dengan demikian, kata *maslahah* menunjuk pada arti manfaat yang hendak diwujudkan, guna meraih kebajikan atau suatu hal yang lebih baik dalam kehidupan manusia, suatu hal yang mengandung manfaat ialah *maslahah*, baik dalam upaya mewujudkannya melalui usaha untuk meraihnya (*jalbu al-mashalib*) atau menghindarkan hal yang menyebabkan kerusakan (*dar’u al-mafasid*).⁷⁰

Dan dalam arti sederhana dari kata *maslahat* itu dapat dimanifestasikan dalam bentuk yang menurut akal itu baik dan dapat diterima oleh akal sehat, sebagaimana yang terdapat dalam surat Al-Ra’d ayat 28 dan surat Al-'Ankabut ayat 45.⁷¹ yang berbunyi sebagai berikut:

الَّذِينَ آمَنُوا وَتَطْمَئِنُّ قُلُوبُهُمْ بِذِكْرِ اللَّهِ أَلَا بِذِكْرِ اللَّهِ تَطْمَئِنُّ الْقُلُوبُ ۗ

Artinya:

⁶⁹Syukur Prihantoro, “*Maqashid al-Syariah dalam Pandangan Jasser Auda (Sebuah Upaya Rekonstruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem)*”, At-Tafkir X, no.1 (Juni, 2017), 122

⁷⁰M.Noor Harisudin, *Ilmu Ushul Fiqh II*, 110-114.

⁷¹Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam*, 120

"Ketahuilah bahwa dengan berdzikir itu hati akan tenteram".

(QS. Al-Ra'd : 28)⁷²

إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَى عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ

Artinya:

"Sesungguhnya shalat itu mencegah dari perbuatan keji dan munkar"(QS Al-'Ankabut : 45)⁷³

Lebih lanjut peneliti akan mendefinisikan tentang *Maqashid Syariah*, secara terperinci, *Maqashid Syariah* adalah :

Kata '*Maqsid*' (jamak: *Maqashid*) merujuk pada arti tujuan, sasaran, prinsip, hal yang diminati, atau *ends* dalam bahasa inggris, *telos* dalam bahasa Yunani, *finalite* dalam bahasa Prancis, atau *Zweck* dalam bahasa Jerman.

Adapun dalam ilmu syari'at, *al-Maqashid* dapat menunjukkan beberapa makna seperti *al-badf*, *al-gard*, *al-mathlub*, ataupun *al-ghayah* dari hukum islam.⁷⁴

Maqashid berarti kesengajaan atau tujuan, *Maqashid* merupakan bentuk jama' dari maqsud yang berasal dari suku kata (قصد-يقصد-قصد-ومقصدا) *Qashada-yaqshidu-qasdan-maqshadan*

diambil dari masdar mim-nya yang berarti menghendaki atau

⁷² Al-Qur'an dan Terjemahannya, 252

⁷³ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 401

⁷⁴ Prihantoro, "*Maqashid al-Syariah dalam Pandangan Jasser Auda (Sebuah Upaya Rekonstruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem)*", 122

memaksudkan.⁷⁵ *Maqashid* berarti hal-hal yang dikehendaki dan dimaksudkan.⁷⁶

Secara terminologi, *Maqashid* berarti makna-makna dan hikmah-hikmah dan sejenisnya yang dikehendaki tuhan dalam tiap syariat baik umum maupun khusus, guna memastikan maslahat hambanya. Maksud dari ‘makna’ disini adalah sebab, maksud dan sifat. ‘Hikmah’ berarti sifat, sifat syariat islam yaitu mendapatkan maslahah. ‘Dikehendaki tuhan dalam tiap syariat’ dimaksudkan bahwa tuhan mengiginkan dalam syariatnya. Arti dari ‘baik umum dan khusus’ adalah mencakup syariat umum yang berisi tentang dalil-dalil syariah dan khusus berisi hukum-hukum. Sedangkan makna dari ‘guna memastikan *maslahat* hambanya’ adalah bahwa apa yang disyariatkan tuhan tidak lain untuk maslahat hambanya di dunia dan akhirat.⁷⁷

Al-Qarafi, menghubungkan *Maslahah* dan *Maqashid* sebagai suatu kaidah pokok yang menyatakan “*Suatu bagian dari hukum islami, yang didasari oleh syari’at, tidak dapat dianggap sebagai al-Maqashid, kecuali terpaut padanya suatu sasaran yang sah dan dapat meraih kemaslahatan atau kemaafsadatan*”.⁷⁸

⁷⁵Miskari, “*Politik Hukum Islam dan Maqashid Al-Syariah*,” Al-Imarah 4, no. 1 (2009) : 70

⁷⁶Muchamad Coirun Nizar, “*Literatur Kajian Maqashid Al-Syariah*,” Ulul Albab no. 35 (Agustus, 2016) : 54

⁷⁷Nabila Zatadini dan Syamsuri, “*Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal*,” Al-Falah 3, no. 2 (2018) : 115-116

⁷⁸Prihantoro, “*Maqashid al-Syariah dalam Pandangan Jasser Auda (Sebuah Upaya Rekontruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem)*”, 122

Pengertian yang paling mendasar dari *Maqashid Syariah* adalah terdiri dari dua kata, yaitu *Maqashid* dan *Syari'ah*. Kata *maqashid* merupakan bentuk jama' dari *maqshad* yang berarti maksud dan tujuan, sedangkan *syari'ah* mempunyai pengertian hukum-hukum Allah yang ditetapkan untuk manusia agar dipedomi untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia maupun di akhirat. Dan ketika digabung mempunyai pengertian berarti kandungan nilai yang menjadi tujuan pensyariaan hukum, dan untuk mencapai tujuan-tujuan yang hendak dicapai dari suatu penetapan hukum.⁷⁹ Sebagaimana yang ditegaskan dalam beberapa ayat Al-Qur'an, di antaranya dalam surat Al-Anbiya': 107, tentang tujuan Nabi Muhammad diutus oleh Allah SWT :

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ*

Artinya:

"Dan tidaklah Kami mengutusmu, kecuali menjadi rahmat bagi seluruh alam" (QS. Al-Anbiya':107)⁸⁰

Menurut Wahbah az-Zuhaili *Maqashid Syariah* adalah :

مَقَا صِدُّ الشَّرِيعَةِ : هِيَ الْمَعَا نِي وَالْمَعَا نِي وَالْأَهْدَافِ الْمَلْحُوظَةِ لِلشَّرْعِ فِي جَمِيعِ أَحْكَامِهِ أَوْ مَعْظَمِهَا أَوْ وَهِيَ الْعَايَةُ مِنَ الشَّرِيعَةِ وَالْأَسْرَارِ الَّتِي وَضَعَهَا

الشَّارِعِ عِنْدَ كُلِّ حُكْمٍ مِنْ أَحْكَامِهَا.

⁷⁹Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam*, 118-119.

⁸⁰ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 331

Artinya : Nilai-nilai dan sasaran syara' yang tersirat dalam segenap atau sebagian terbesar dari hukum-hukumnya. Nilai-nilai dan saran itu dipandang sebagai tujuan (*maqashid*) dan rahasia *syari'at*, yang ditetapkan oleh syar'i dalam setiap ketentuan hukum.⁸¹

Menurut Yusuf al-Qardawi (lahir pada tahun 1926 M), *Maqashid Syariah* adalah tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh teks-teks syariat berupa beberapa perintah, larangan, maupun kekeluasaan di mana hukum-hukum partikular mempunyai orientasi untuk merealisasikannya dalam kehidupan orang mukalaf, baik dalam ranah personal, individu, maupun komunal masyarakat.⁸²

Menurut 'Allal Al-Fasiy, *Maqashid Syariah* adalah tujuan yang dikehendaki *syara'* dan rahasia-rahasia yang ditetapkan oleh *syari'* (Allah) pada setiap hukum. Adapun inti dari *Maqashid Syariah* adalah untuk mewujudkan kebaikan sekaligus menghindarkan keburukan, atau menarik manfaat dan menolak mudharat, atau dengan kata lain adalah untuk mencapai kemaslahatan, karena tujuan penetapan hukum dalam islam adalah menciptakan kemaslahatan dalam rangka memelihara tujuan-tujuan *syara'*.⁸³

Menurut Satria Efendi, *Maqashid Syariah* adalah mengandung pengertian umum dan pengertian khusus. Pengertian yang bersifat

⁸¹H.Ahmad Sanusi dkk, *Ushul Fiqh* (Jakarta : Rajawali Pers, 2015), 246

⁸² Khotib, "Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*", 94

⁸³Nursidin, "*Kontruksi Pemikiran Maqashid Syariah Imam Al-Haramain Al-Juwaini (Kajian Sosio-Historis)*", 7-8

umum mengacu pada apa yang dimaksud oleh ayat-ayat hukum atau hadist-hadist hukum, baik yang ditunjukkan oleh pengertian kebahasaannya atau tujuan yang terkandung didalamnya. Pengertian yang bersifat umum itu identik dengan pengertian istilah *Maqashid al-syari'* (maksud Allah dalam menurunkan ayat hukum, atau maksud Rasulullah SAW dalam mengeluarkan hadist hukum). Sedangkan pengertian yang bersifat khusus adalah substansi atau tujuan yang hendak dicapai oleh suatu rumusan hukum.⁸⁴

Menurut Jasser Auda, *Maqashid Syariah* adalah prinsip-prinsip yang mencakup hikmah-hikmah dibalik hukum dan sekumpulan maksud ilahiah serta konsep-konsep moral yang menjadi dasar hukum islam, seperti keadilan, martabat manusia, kehendak bebas, kemurahan hati, kemudahan, dan kerjasama masyarakat. Hal tersebut juga nantinya akan menjadi tujuan-tujuan baik yang ingin dicapai oleh hukum-hukum islam dengan membuka sarana menuju kebaikan atau menutup sarana menuju keburukan.⁸⁵

Menurut Prof. Dr. Nawir Yuslim, M.A *Maqashid Syariah* adalah:

الْمَقَاشِدُ الْعَامَّةُ لِلشَّارِعِ فِي تَشْرِيعَةِ الْأَحْكَامِ هُوَ مَصَالِحُ النَّاسِ بِكَفَالَةِ ضَرُورٍ يَا

تِهِمْ وَتَوْقِيرِ حَاجَاتِهِمْ وَتَحْسِنَاتِهِمْ .

⁸⁴Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam*. 119

⁸⁵Khilmi, *Peran Maqashid Syariah dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Jasser Auda)*, 221

Artinya : “*Maqashid Syari’ah* secara Umum adalah: kemaslahatan bagi Manusia dengan memelihara kebutuhan dharuriat mereka dan menyempurnakan kebutuhan Hajiat dan Tahsiniat mereka”.⁸⁶

Menurut Rasyid Ridha (1354 H/1935 M) dengan cara menyelami atau memahami makna al-qur’an dia menyimpulkan *Maqashid Syariah* adalah hal yang mencakup perbaikan sendi-sendi agama, penyebaran perkara-perkara kenabian, islam agama fitrah, akal logika, ilmu pengetahuan, kebijaksanaan, berfikir logis, kebebasan, kemerdekaan, reformasi sosial, ekonomi, politik, dan hak-hak wanita.

Sama halnya dengan Rasyid Ridha, yang memberikan pengertian tentang *Maqashid Syariah* dengan cara menyelami atau memahami makna al-qur’an, Menurut Ibnu ‘Asyur (1325 H/ 1907 M) dia menyimpulkan bahwa *Maqashid Syariah* adalah memelihara keteraturan umat, kesetaraan, kebebasan, toleransi, global, dan fiitrah, yang menurutnya syariat islam harus seirama dengan fitrah yang terhunjam dalam jiwa manusia, untuk menghindari tindakan-tindakan yang keluar dari syariat.⁸⁷

Dalam arti epistemologi *Maqashid Syariah* menurut Ibnu ‘Asyur, adalah :

⁸⁶Miskari, *Politik Hukum Islam dan Maqashid Al-Syariah*, 72

⁸⁷Ainol Yaqin, “Rekonstruksi *Maqashid Al-Syari’ah* dalam Pengembangan Metodologi Hukum Islam (Kajian Eksploratif Pemikiran Jasser Auda),” *Madania* 22, no.1 (Juni, 2018) : 67-68

مَقَا صِدُّ التَّشْرِيعِ الْأَمِّ هِيَ الْمَعَا نِي وَالْحِكَامِ الْمِلْهَزِ حِلُّ الشَّرِيعِ فِي جَمِيعِ

أَحْوَالِ التَّشْرِيعِ أَوْ مَعْرَمِهِ، بِحَيْثُ لَا تَخْتَسُّ مَلَا حَا زَتْهَا بِالْقَوْنِ فِي نَوْعِ خَصِّ

مِنْ أَحْكَامِ الشَّرِيعَةِ.

Artinya : *Maqashid Syariah* adalah makna-makna dan hikmah-hikmah yang dicatatkan/diperlihatkan oleh Allah SWT dalam semua atau sebagian besar syariat-Nya, juga masuk dalam wilayah ini sifat-sifat syariah atau tujuan umumnya.

Menurut Ahmad al-Raisuni *Maqashid Syariah* adalah tujuan-tujuan yang ditentukan oleh syariah untuk diwujudkan demi kemaslahatan manusia.

Menurut Dr. Muhammad Sa'ad al-Yubi (Dosen Universitas Islam Madinah) terdapat dua katagori karakteristik dalam *Maqashid Syariah*, yaitu sebagai berikut:

a. *al-Khasa'is al-asliyyah*, yaitu karakteristik yang menjadi induk dari karakteristik-karakteristik yang lain. Dalam karakteristik ini terdapat dua poin penting, yaitu sebagai berikut:

1. Karakteristik ketuhanan, yakni segala sesuatu yang menjadi *Maqashid Syariah* yang bersifat *ilahiyyah rabbaniyyah* (berasal dari Allah SWT.) karena itu, ia mempunyai sifat-sifat sempurna

dan mulia, seperti keadilan, kasih sayang, kemuliaan, dan kebaikan.

Dari karakteristik inilah kemudian muncul karakteristik yang lain, diantaranya universal, konsisten, sakral, terstandar, terpelihara dari pertentangan, dan terlepas dari kebingungan dan hawa nafsu.

2. Karakteristik natural, yakni senantiasa menjaga fitrah manusia dan segala kebutuhannya. Ini berarti bahwa *Maqashid Syariah* memiliki tujuan untuk melindungi dan menegakkan fitrah manusia.

Dari penjelasan dua karakteristik diatas dapat disimpulkan bahwa syariat dengan segala prinsip universalnya dan hukum partikularnya selalu mengandung apa yang dibutuhkan oleh manusia mulai sejak syariat itu sendiri turun sampai hari kiamat.

b. *al-Khasa'is al-far'iyah*, yaitu karakteristik yang tersusun dari karakteristik-karakteristik yang lain. Karakteristik ini terdiri dari beberapa karakteristik yang telah disebutkan sebelumnya, yakni universal, konsisten, sakral, terstandar, terpelihara dari pertentangan, dan terlepas dari kebingungan dan hawa nafsu.⁸⁸

Lebih lanjut Imam al-Syatibi sebagai seorang imam yang dianggap sebagai peletak pertama tentang term khusus *Maqashid Syariah*, beliau mengembangkan doktrin *Maqashid Syariah* dengan

⁸⁸ Khotib, "Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*", 94-96

menjelaskan bahwa tujuan akhir hukum Islam adalah satu, tidak ada yang lain yaitu kemaslahatan, kedamaian, kebaikan dan kesejahteraan umat manusia dunia dan akhirat.

Pada bagian lainnya beliau menyebutkan :

أَلَا خُكَّامَ مَشْرُوعَةٍ لِمَصَالِحِ الْعِبَادِ.

Artinya: *Hukum-hukum diundangkan untuk kemaslahatan hambanya.*⁸⁹

Pendapat al-Syathibi didasarkan pada prinsip bahwa Allah SWT (sebagai *Shahibuus Syari'*/pembuat syariat) melembagakan *syari'ah* (hukum Islam) demi kemaslahatan manusia, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Al-Syatibi menjelaskan bahwa tujuan hukum Islam tersebut setelah melakukan penelitian mendalam terhadap ayat-ayat dalam Al-Qur'an dapat disimpulkan tujuannya adalah untuk *maslahah* dan ramat bagi manusia.⁹⁰

Dari paparan yang sudah dikemukakan diatas dapat peneliti simpulkan bahwa kandungan dari *Maqashid Syariah* sendiri adalah sesungguhnya *syari'at* itu ditetapkan tidak lain untuk kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Jadi, pada dasarnya *syari'at* itu dibuat

⁸⁹Sudirman Suparman, "Peran *Maqashid Syariah* dalam Kehidupan", al-Kaffah no.1 (Januari, 2016) : 92-96

⁹⁰Miskari, *Politik Hukum Islam dan Maqashid Al-Syariah*, 73-74

untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan jama'ah, memelihara aturan serta menyemarakkan dunia dengan segenap sarana yang akan menyampaikannya kepada jenjang-jenjang kesempurnaan, kebaikan, budaya, dan peradaban yang mulia, karena dakwah Islam merupakan rahmat bagi semua manusia (al-syatibi).⁹¹

Dan *Maqashid Syariah* juga merupakan konsep untuk mengetahui hikmah (nilai-nilai dan sasaran *syara'* yang tersurat dan tersirat dalam Al-Qur'an dan hadist), yang ditetapkan oleh Allah SWT terhadap manusia adapun tujuan akhir hukum tersebut adalah satu, yaitu *maslahah* atau kebaikan dan kesejahteraan umat manusia baik didunia (dengan Mu'amalah) maupun di akhirat (dengan 'aqidah dan ibadah). Sedangkan cara untuk mencapai kemaslahatan tersebut manusia harus memenuhi kebutuhan *Dharuriyat* (Primer), dan menyempurnakan kebutuhan *Hajiyat* (Sekunder), dan *Tahsiniat* atau *kamaliat* (tersier).⁹²

c. Pembagian *Maqashid Syariah*

Berdasarkan tingkat kepentingannya, *Maqashid Syariah* bisa dibagi berdasarkan beberapa klasifikasi, adalah sebagai berikut :

1. Berdasarkan pengaruhnya terhadap urusan umat, *maslahat* terbagi menjadi tiga yaitu :
 - a. Dharuriyyat adalah kemaslahatan yang sifatnya harus dipenuhi dan apabila tidak terpenuhi, maka akan berakibat kepada rusaknya

⁹¹Shidiq, *Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam*. 119

⁹²Suparman, "*Peran Maqashid Syariah dalam Kehidupan*", 94

tatanan kehidupan manusia dimana keadaan umat tidak jauh berbeda dengan keadaan hewan.⁹³

Contohnya adalah seperti yang dikatakan oleh Imam al-Ghazali yang menegaskan bahwa kebutuhan pokok manusia itu sangat penting, dimana kebutuhan tersebut terdapat 5 (lima) kebutuhan pokok penting yaitu sebagai berikut:

1. *Hifdz ad-din* (memelihara agama) yaitu hak untuk beribadah dan menjalankan ajaran-ajaran agama yang secara tidak langsung hak ini digunakan untuk menciptakan situasi kondusif dalam hal keberagaman agama.
2. *Hifdz an-nafs* (menjaga jiwa) yaitu hak untuk pembelaan diri yang menciptakan kualitas kehidupan manusia yang jauh lebih baik dari sebelumnya yang ditujukan pada masyarakat.
3. *Hifdz al-aql* (memelihara akal) yaitu hak untuk pemenuhan intelektual bagi dirinya yang diterapkan dalam masyarakat, hak ini bukan hanya mencakup pada hal tersebut tapi juga mencakup pada untuk menghargai akal dan menjaga kemampuan akal supaya bermanfaat bagi sekitarnya atau masyarakat.
4. *Hifdz al-mal* (memelihara harta) yaitu hak untuk menjaga harta dari gangguan orang lain, dan juga cara mendapatkan harta yang halal, atau dalam arti luasnya adalah memberikan

⁹³Sarwat, *Maqashid Syariah*, 53

wewenang seseorang untuk membuka lapangan pekerjaan bagi orang lain yang sekiranya dapat membantu dan menghidupi keluarga dari orang lain atau masyarakat.

5. *Hifdz al-irdl* (memelihara kehormatan) yaitu hak untuk menjaga kehormatan keluarga dari fitnah orang lain, dan juga dapat menjaga kehormatan dan martabat masyarakat pada umumnya.⁹⁴

b. *Hajiyyat* adalah kebutuhan umat untuk memenuhi kemaslahatannya dan menjaga tatanan hidupnya, hanya saja manakala tidak terpenuhi tidak sampai mengakibatkan rusaknya tatanan yang ada.

Muhammad Abu Zahrah mendefinisikannya dengan segala sesuatu yang oleh hukum syara' bukan ditujukan untuk memelihara *Maqashid al-Khamsah* itu, tetapi lebih dimaksudkan untuk menghilangkan *masyaqat*, kesempitan atau *ittiyat* terhadap lima pokok tersebut.⁹⁵

Ali Hasaballah menyebutkan bahwa *Hajiyyat* berarti suatu kebutuhan yang diperlukan oleh manusia untuk menghilangkan *masaqat* dan kesulitan, jika ia tidak ada maka tidak akan menyebabkan hilangnya hal *dharuriyat*, tetapi akan dapat menyebabkan *masaqat* dan kesulitan. Contoh: *Hajiyyat* dalam hukum syara' diberikan keringanan beribadah ketika ada *masaqat*

⁹⁴Ridwan Jamal, "Maqashid Al-Syariah dan Relevansinya dalam Konteks Kekinian," Al-Syir'ah, Jilid 8 (Juni, 2016) : 6-9

⁹⁵Jamal, "Maqashid Al-Syariah dan Relevansinya dalam Konteks Kekinian", 7

karena sakit atau musafir, sedangkan dalam ‘adat dibolehkannya berburu, sedangkan dalam muamalah dibolehkannya untuk melakukan jual beli salam.⁹⁶

- c. Tahsiniyat adalah *maslahat* pelengkap bagi tatanan kehidupan umat agar hidup aman dan tentram. Contohnya kebiasaan-kebiasaan baik bersifat umum maupun khusus.⁹⁷

Imam al-Syatibi menjelaskan lebih lanjut mengenai tahsiniyat, yaitu hal-hal yang merupakan kepatutan menurut adat-istiadat, menghindarkan hal-hal yang tidak enak dipandang mata, dan berhias dengan keindahan yang sesuai dengan tuntutan norma dan akhlak.

Dalam berbagai bidang kehidupan, seperti ibadah, *mu’amalah*, dan *‘uqubat*, Allah SWT telah mensyariatkan hal-hal yang berhubungan dengan kebutuhan *tahsiniyat*.

Pertama, dalam bidang *ibadah*, menurut Abd. Wahhab Khallaf, dicontohkan seperti Islam yang mensyariatkan bersuci baik dari hadas maupun najis, baik badan maupun tempat dan lingkungan, islam juga menganjurkan untuk berhias ketika hendak ke Masjid, dan juga menganjurkan memperbanyak ibadah sunnah, seperti sholat tahiyatul masjid, sholat sunnah jum’at sebelum dan setelahnya, dan masih banyak lagi.

⁹⁶Ismardi Ilyas, “*Staratafikasi Maqashid Al-Syari’ah Terhadap Kemaslahatan dan Penerapannya*, 16

⁹⁷Sarwat, *Maqashid Syariah*, 55

Kedua, dalam bidang *mu'amalah*, Islam melarang untuk tidak boros, kikir, menaikkan harga terlalu tinggi, monopoli, dan lain-lain.

Ketiga, dalam bidang *'uqubat*, Islam mengharamkan membunuh anak-anak dalam peperangan dan kaum wanita, dan melarang melakukan *muslah* (menyiksa mayit dalam peperangan).⁹⁸

Ali Hasaballah mendefinisikan *Tahsiniyat* dengan perkara yang tidak termasuk ke dalam dua kebutuhan di atas (*dharuri* dan *hajji*), tetapi kembali kepada menjauhi hal yang janggal dari sudut pandang akal sebagai contoh menutup aurat dan berhias ketika ke masjid.

Untuk menyempurnakan ketiga starafikasi di atas maka menurut Imam asy-Syatibi, *Maqashid Syariah* juga membutuhkan *Tatammul* atau *Mukammilat*, jika ia dihilangkan maka akan dapat menghilangkan hikmahnya yang prinsip.⁹⁹

2. Berdasarkan kolektif dan personal maslahat terbagi menjadi dua yaitu :
 - a. Kulliyah adalah kemaslahatan yang berpulang kepada semua manusia atau sebagian besar dari mereka. Contohnya adalah menjaga persatuan islam dan menjaga hadist-hadist nabi Muhammad SAW.

⁹⁸Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2000), 67

⁹⁹Ismardi Ilyas, "*Staratafikasi Maqashid Al-Syari'ah Terhadap Kemaslahatan dan Penerapannya*, 17

- b. Juz'iyah adalah kebalikan dari itu, masalah Juz'iyah ini banyak terdapat dalam muamalah.
3. Berdasarkan kebutuhan manusia untuk meraihnya, *maslahat* terbagi menjadi tiga yaitu :
- a. Qath'iyah adalah maslahat yang ditunjukkan oleh nash-nash yang jelas dan tidak membutuhkan takwil.
 - b. Zhanniyah adalah kemaslahatan yang dihasilkan oleh penilaian akal.
 - c. Wahmiyyah adalah kemaslahatan yang menurut perkiraan tanpa bermanfaat namun setelah diteliti lebih jauh mengandung kemudharatan.¹⁰⁰
4. Dalam arti *Maqashid Syari'*, mengandung empat aspek, yaitu :
- a. Tujuan awal dari *syariah* yakni kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Yang berkaitan dengan muatan dan hakikat *Maqashid Syariah*.
 - b. *Syari'ah* sebagai sesuatu yang harus dipahami. Yang berkaitan dengan dimensi bahasa agar *syari'ah* dapat dipahami sehingga dicapai kemaslahatan yang dikandungnya.
 - c. *Syari'ah* sebagai suatu taklif yang harus dilakukan. Yang berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan syari'ah dalam rangka mewujudkan kemaslahatan dan juga berkaitan dengan kemampuan manusia untuk melaksanakannya.

¹⁰⁰Sarwat, *Maqashid Syariah*, 53-55

- d. Tujuan *syari'ah* adalah membawa manusia kebawah naungan hukum. Yang berkaitan dengan kepatuhan manusia sebagai mukallaf, di bawah dan terhadap hukum-hukum Allah SWT (membebaskan manusia dari kekangan hawa nafsu).¹⁰¹

d. Kaidah *Maqashid Syariah*

Banyak sekali tokoh yang mengembangkan tentang *Maqashid Syariah*, tapi hampir semua tokoh pendapatnya hampir sama, kecuali tokoh *Maqashid Syariah* kontemporer seperti Jasser Audah, yang menyatakan bahwa *Maqashid Syariah* bukanlah bagian dari ushul fiqh.

Senada dengan Jasser Audah, tokoh lainnya yang juga mengembangkan tentang *Maqashid Syariah* bahkan dia berhasil mengembangkannya dengan sangat rapi, yang kemudian *Maqashid Syariah* mempunyai kaidah sebagaimana kaidah fiqh dan ushul fiqh.

Dia adalah Al-Raisuni terkenal dengan pendapatnya yang menyatakan bahwa *Maqashid Syariah* mempunyai kaidah pokok sebagai landasan ontologis, epistemologis, dan juga aksiologis.

Dalam kitab yang beliau karang dengan judul "*al-Fikr al-Maqasidi, dan Qawa'iduhu wa Fawa'iduhu*", beliau menyatakan ada empat kaidah primer yang menjadi pembahasan, yaitu sebagai berikut :

1. كل ما فالشرعية معلل وله مقصود هو مصلحته

¹⁰¹Jamal, *Maqashid Al-Syariah dan Relevansinya dalam Konteks Kekinian*, 9

Kaidah ini menjelaskan bahwa semua aspek *syariah* mempunyai illat, maksud, dan kemaslahatan yang terkandung di dalamnya. Tidak ada sedikitpun ruang bagi *syariah* yang diturunkan Allah SWT ke dunia ini, kecuali di dalamnya terkandung maksud dan hikmah bagi manusia, baik *syariah* yang bernuansa ibadah mahdah, ataupun *syariah* yang bernuansa 'adah dan muamalah.

Dalam kaidah ini al-Raisuni juga 'menyindir' para tokoh pendahulunya seperti al-Juwaini, dan al-Shatibi yang melangkitkan *syariah* di bidang ibadah, sehingga tidak ada ruang sedikitpun bagi manusia untuk mengetahui maksud dan hikmah didalamnya.

Al-Raisuni juga menegaskan bahwa kesamaran dan ketidakjelasan maksud dan hikmah dari suatu *syariah*, menurut sebagian ulama' bukan berarti tidak ada hikmahnya di dalamnya, akan tetapi menjadi tugas ulama' lainnya untuk terus menerus mencari hikmah di dalam *syariah* tersebut dan berusaha mengembangkan metode terbaru untuk mengungkapkan hikmah tersebut. Karena seperti *syariah* di bidang muamalah, maka *syariah* di bidang ibadah juga mempunyai illat dan hikmah yang harus dilacak dan diungkap.

Alasan mendasar menurut al-Raisuni, Allah SWT mengutus Nabi Muhammad SAW sebagai rahmat bagi alam semesta. Aturan-aturan yang Allah SWT turunkan berupa *syariah* Islam pasti mempunyai hikmah secara global bagi seluruh umat Islam. Jika

pensyariaan Islam mempunyai hikmah secara global, maka begitu juga secara spesifik seperti bidang ibadah, maka di dalamnya juga terdapat hikmah yang bisa ditemukan.

Dan al-Raisuni juga menjelaskan bahwa, secara global syariah di bidang ibadah mempunyai illat dan hikmah yang pasti, sedangkan secara spesifik dan terperinci, pengungkapan illat membutuhkan elaborasi yang mendalam dan kajian yang terus menerus sampai ditemukannya illat yang dimaksud.

2. لا تقصيد الا بدليل

Dalam penjelasan tentang kaidah tersebut adalah terjadi pada sejarah perkembangan hukum islam, dimana kelompok *zahiriyah* dianggap sebagai kelompok literalis yang menganggap bahwa hukum islam adalah yang tercantum secara implisit di dalam al-Quran dan hadist, sehingga tidak ada kebenaran di luar keduanya, termasuk kebenaran melalui metode qiyas dan *Maqashid Syariah*.

Sebaliknya, ada kelompok yang terkesan mengenyampingkan kaidah-kaidah kebahasaan untuk memahami teks al-Quran dan hadist dan lebih memprioritaskan ta'wil yang berlebihan.

Untuk itu sebagai sintesis dari kedua kelompok ini, maka *Maqashid Syariah* hadir untuk menengahi 'perbedaan' dengan memberikan kelenturan dalam aplikasi hukum islam dengan tetap mempertimbangkan teks al-Quran dan hadist.

Oleh karena itu al-Raisuni dan tokoh *Maqashid* lainnya memberikan cara-cara khusus untuk mengungkap illat dan hikmah agar tidak memberikan ruang bagi umat islam untuk mengampangkan praktek hukum islam berdasar *Maqashid Syariah* dengan berlandaskan hawa nafsu dan keinginan subjektifnya semata.

3. ترتيب المصالح والمفاسد

Kaidah ini menjelaskan bahwa masalah dan mafsadah memiliki hirarki yang berbeda sesuai dengan tingkat dampak yang dihasilkan dari keduanya, semakin berdampak pada kebaikan, maka kemaslahatan berposisi sangat tinggi, begitu juga semakin besar dampak kerusakan yang dihasilkan, maka semakin tinggi pula posisi kemafsadatannya.

4. التمييز بين المقاصد والوسائل

Kaidah menjelaskan bahwa ada perbedaan antara maksud syariah dan sarana yang mengantarkan pada maksud tersebut. Sarana itulah yang disebut *wasail*. Jadi *wasail* bukanlah menjadi pokok persoalan yang dituntut harus ada dalam suatu hal, melainkan hal lain secara otomatis menjadi ada ketika *wasail* itu ada. Dengan bahasa yang lebih sederhana, *wasail* adalah sarana yang mengantarkan terealisasinya maksud dari *syariah*.¹⁰²

Contohnya ada dalam surat al-Jum'ah ayat ke 9, adalah :

¹⁰²Mawardi, *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indoensia*, 30-37

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا نُودِيَ لِلصَّلَاةِ مِنْ يَوْمِ الْجُمُعَةِ فَسَعَوْا إِلَىٰ ذِكْرِ اللَّهِ وَذَرُوا الْبَيْعَ, ذَلِكُمْ خَيْرٌ لَكُمْ إِنْ كُنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya :

Hai orang-orang yang beriman, apabila diseru untuk menunaikan shalat jum'at, maka bersegeralah kepada mengingat Allah SWT dan tinggalkanlah jual beli, yang demikian itu lebih baik bagimu jika kamu mengetahui. (QS. al-Jum'ah :9).¹⁰³

e. Tujuan dan Cara Mengetahui Penetapan *Maqashid* Syariah

Berikut merupakan tujuan dari *Maqashid* Syariah adalah :

1. Mendidik individu (*Tahdhib al fard*), yaitu agar masing-masing individu menjadi sumber kebaikan bagi suatu organisasi atau komunitasnya bukan sebaliknya yang menjadi sumber keburukan bagi setiap manusia yang ada didalamnya. Sehingga perbuatannya mengarah pada hal kebaikan bukan pada keburukan seperti tindakan dholim, keji, dan munkar yang ditegaskan dalam firman Allah SWT dalam surat Al-'Ankabut ayat 45, yaitu:

أَتْلُ مَا أُوحِيَ إِلَيْكَ مِنَ الْكِتَابِ وَأَقِمِ الصَّلَاةَ, إِنَّ الصَّلَاةَ تَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ

وَالْمُنْكَرِ, وَلَذِكْرُ اللَّهِ أَكْبَرُ, وَاللَّهُ يَعْلَمُ مَا تَصْنَعُونَ

Artinya:

¹⁰³ Al-Qur'an dan Terjemahannya, 554

“Bacalah apa yang telah diwahyukan kepadamu, yaitu Al-Kitab (Al-qur’an) dan dirikanlah shalat. Sesungguhnya shalat itu mencegah dari perbuatan-perbuatan keji dan munkar. Dan sesungguhnya mengingat Allah (Shalat) adalah lebih besar (Keutamaannya dari ibadah-ibadah yang lain). Dan Allah mengetahui apa yang kamu kerjakan”. (Al-‘Ankabuut:45)¹⁰⁴

2. Menegakkan keadilan (*Iqamah al-‘Adl*), yaitu mewujudkan keadilan dalam semua bidang kehidupan manusia yang tidak memandang bahwa dia kaya ataupun miskin, dan dapat menghormati hak orang lain dan dapat melaksanakan kewajibannya. Seperti firman Allah SWT dalam surat Al-Ma’idah ayat 8 yaitu:

وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ اَلَّا تَعْدِلُوْا, اِعْدِلُوْا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى

وَاتَّقُوا اللّٰهَ, اِنَّ اللّٰهَ خَبِيْرٌۢ بِمَا تَعْمَلُوْنَ

Artinya:

“Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

(Al-Ma’idah:8)¹⁰⁵

¹⁰⁴ Al-Qur’an dan Terjemahannya, 401

¹⁰⁵ Al-Qur’an dan Terjemahannya, 108

3. Menghasilkan kemaslahatan (*Jalb al-Maslahah*), yaitu menghasilkan kemaslahatan umum bukan kemaslahatan khusus untuk pihak tertentu. Kemaslahatan berdasarkan hukum-hukum *syariah* dan nash-nash agama merupakan kemaslahatan yang sebenarnya karena mengarah pada penjagaan terhadap agama, jiwa, akal, dan keturunan.¹⁰⁶

Dilihat dari sudut tujuan tuhan, *Maqashid Syariah* mengandung empat aspek, adalah :

1. Tujuan awal dari *Syari'* (Allah dan Rasul-Nya) menetapkan syariah yaitu untuk kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat.
2. Penetapan syariah sebagai sesuatu yang harus dipahami.
3. Penetapan syariah sebagai hukum *taklifi* yang harus dilaksanakan.
4. Penetapan syariah guna membawa manusia ke bawah lindungan hukum yakni terhindar dari mengikuti hawa nafsu.¹⁰⁷

2. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

a. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: **Pertama**, berarti pemerintah lokal, **Kedua**, berarti pemerintahan lokal, dan **Ketiga**, berarti wilayah lokal.

¹⁰⁶Surendra Purusottama Rangga, “Peran *Maqashid Syariah* dan *Good Corporate Governance* terhadap Pertumbuhan Laba Bank Syariah Indonesia” (Skripsi : Universitas Islam Negeri Malang, 2017), 17-19

¹⁰⁷Yubsir. “*Maqashid Syariah sebagai Metode Interpretasi Teks Hukum : Telaah Filsafat Hukum Islam*”, Al-Adalah XI no. 2 (Juli, 2013) : 242

Pemerintahan lokal pada pengertian *pertama* menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian *kedua* menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan, kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di

mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedangkan fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya) Hoessein berpendapat Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.

Pemerintahan daerah merupakan pelaksana dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan yang di daerah otonom. Yang menjadi peran utama dari pemerintah daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pelaksanaan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut.

Pemerintah lokal pada pengertian *ketiga* menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah yang menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan Peraturan Daerah (Perda) sedang hak mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam

implementasi perda berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.¹⁰⁸

Pemerintah daerah sebagai pengelola manajemen daerah otonom, disatu sisi memiliki tanggung jawab terhadap pemerintah pusat sebagai pemberi kewenangan atas pelaksanaan otonomi daerah dan pengendali Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun di sisi lain pemerintah daerah, juga harus mempertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat.

Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.¹⁰⁹

Menurut beberapa tokoh ada beberapa pengertian tentang pemerintahan daerah. *Pertama*, Menurut Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah suatu aparatur negara yang berwenang memerintah kesatuan masyarakat, hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan

¹⁰⁸Aries Djaenuri, *Modul 1*, 5-7

¹⁰⁹Nuraeni, "Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian" (Skripsi, Universitas Hasanuddin, 2016), 24

mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara. Jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organisasi yang memiliki hak, kewajiban dan kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya. *Kedua*, Menurut Thea Liang Gie pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.¹¹⁰

Pengertian yang paling mendasar mengenai pengertian pemerintahan daerah adalah berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dalam Undang-undang.¹¹¹ *Pertama*, menurut Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Kedua*, menurut Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32

¹¹⁰Kansil, *Pengantar Hukum Indonesia*, 144.

¹¹¹Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 18 ayat (1)

Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintahan daerah adalah seorang kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin dalam pelaksanaan urusan kewenangan daerah otonom.¹¹²

b. Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah

1. Local Self Government

Pemerintah daerah dalam bentuk *Local Self Government* berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu. Hal ini dikarenakan Pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut.

Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus

¹¹²Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 2 dan 3

urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan subsistem dari sistem pemerintahan Negara. Bentuk *Local Self Government* itu diperlukan untuk merespons perkembangan kebutuhan masyarakat di daerah yang tidak mungkin ditangani secara terpusat oleh pemerintah pusat. Penanganan urusan pemerintahan ini akan lebih baik jika ditangani oleh pemerintahan daerah tertentu (*Local Self Government*).

2. *Local State Government*

Local State Government adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. *Local state government* atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang

sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar mengakibatkan langsung antara pemerintah dengan masyarakat.¹¹³

Sedangkan Hossein mengungkapkan bahwa *local government* merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti, *pertama* pemerintahan lokal yang sering dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan. *Kedua* mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal, arti keduanya mengacu pada fungsi. *Ketiga* bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional.¹¹⁴

c. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

1. Asas Desentralisasi

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *de* = lepas dan *centrum* = pusat, artinya melepaskan dari pusat. Menurut Prof. Dr. Koesoemahatmadja, S.H. bahwa dalam arti ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri (Daerah-Daerah Otonom), dan juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas

¹¹³Aries Djaenuri. *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, Modul 1, 9-12

¹¹⁴Simandjuntak, *Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, 60

demokrasi yang memberikan kesempatan pada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. Sedangkan menurut Webster Dictionary asas desentralisasi adalah membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 disebutkan bahwa asas desentralisasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepala daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi menurut koesoemahatmaja adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati dan seterusnya. Dan sementara menurut Rondinelli dekonsentrasi pada hakikatnya hanya merupakan pembagian

kewenangan dan tanggungjawab administratif antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan.

Dalam konteks Indonesia, asas dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf (f) adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepada wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Menurut pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi *horizontal*, dan juga pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi *vertikal*.

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang sepenuhnya pemerintah atau pemerintah daerah provinsi (yang menugaskannya).

Sjahan Basah menjelaskan bahwa tugas pembantuan pada hakikatnya adalah menjalankan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas (untuk mengadakan peraturan yang mengkhususkan ketentuan perundangan yang lebih tinggi derajatnya, supaya sesuai dengan kondisi nyata di daerah-daerah sendiri.

Dan menurut Bagir Manan, Asas Tugas Pembantuan adalah kewajiban membantu mengurus kepentingan rumah tangga tingkat lebih atas. Dengan demikian tugas pembantuan pada prinsipnya berkenaan dengan tugas pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya oleh pemerintah daerah atau pemerintahan desa yang sifatnya membantu dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.¹¹⁵

3. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi (*autnomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coundition of living under one`s own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self suffency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh

¹¹⁵Djaenuri. *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, 19-28

karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada spirasi daripada kondisi.

Proses peralihan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi, yaitu penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.¹¹⁶

Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat ke 5 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹⁷

Pasal 14 UUP3 mengenai Perda sebagai instrument otonomi daerah yang mrnjadi ambigu karena konsep penyelenggaraan otonomi daerah di generalisasikan oleh positivesme hukum melalui kaedah hukum berjenjang. Hal tersebut sangat timpang dalam pembentukan Perda di ranah empiris yang merupakan hasil dari proses yang sarat dengan

¹¹⁶Nuaeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*, 20

¹¹⁷Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5

berbagai muatan, nilai, dan kepentingan para aktor/ elite politik yang terlibat didalamnya,¹¹⁸ makanya sangat diperlukan regulasi yang pas dalam setiap pemerintahan daerah yang ada di Indonesia.

Berikut merupakan arti otonomi daerah oleh beberapa tokoh, adalah sebagai berikut :

- a. Menurut C.W. Vander Pot otonomi daerah adalah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).¹¹⁹
- b. Menurut Sarundajang mengartikan otonomi daerah, adalah sebagai berikut:
 1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.
 2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri daerah daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
 3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
 4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.¹²⁰

¹¹⁸ Khilmi, E. F. “Pemanfaatan Critical Legal Studies (CLS) Dalam Pembentukan Perdatuan Daerah,” dalam Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL) 1, no. 1 (Februari, 2019): 45

¹¹⁹ Reynold Simandjuntak, “Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”, de Jure 7, no.1 (Juni, 2015) : 60

¹²⁰ Nuaeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*, 20-21

4. Permasalahan dan Pentingnya Perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Sebelum kita membahas bagaimana pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, terlebih dahulu kita akan membahas tentang beberapa perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelum adanya Undang-Undang terbaru tentang Pemerintahan Daerah, yaitu *pertama* ada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, *kedua* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, baru yang ketiga adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah dalam konteks Indonesia merupakan salah satu agenda utama reformasi yang bertujuan memangkas kesenjangan ekonomi-politik antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana kita ketahui, kebijakan sentralistis yang dipraktikkan di masa pemerintahan Suharto telah memunculkan ketimpangan kewenangan antara pusat dan daerah yang berujung pada munculnya ancaman disintegrasi. Reformasi 1998 menjadi titik tolak bergesernya paradigma pemerintahan dari sentralistis menuju desentralistis atau desentralisasi.

Desentralisasi dalam konteks Indonesia diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif,

mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.¹²¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jelas sekali bahwa prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah percepatan terwujudnya peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat. Kita semua mengetahui bahwa landasan hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sudah barang tentu, reformasi pola pemerintahan ini diharapkan berdampak positif terhadap kinerja ekonomi, meskipun hal ini jelas melibatkan proses yang berjangka waktu lama.

Dengan mendekatkan pengambilan keputusan ke masyarakat, perumusan strategi dan langkah-langkah pembangunan diharapkan lebih responsif menangkap kebutuhan ataupun isu yang berkembang. Bahkan, dengan perspektif yang lebih demokratis tersebut, diharapkan nilai tambah ekonomi yang dihasilkan menjadi lebih tinggi dan manfaatnya dirasakan lebih langsung oleh seluruh masyarakat.

¹²¹Desi Sommaliagustina, “Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah,” *Governance Innovation*, no.1 (Maret, 2019) : 45

Secara langsung dan tidak langsung akan terwujud efek multiplier terhadap kegiatan ekonomi dan pendapatan penduduk di kawasan-kawasan sekitar dan pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan daerah secara keseluruhan. Lingkaran ekonomi ini akan semakin besar dengan munculnya investasi pada potensi-potensi baru dalam membangun sektor industri lainnya.

Dengan diserahkannya kewenangan atas sejumlah urusan pemerintah daerah, termasuk di bidang ekonomi kepada pemerintah daerah, maka para pelaku usaha akan lebih banyak berhubungan langsung dengan pemerintah daerah, daripada dengan pemerintah pusat.

Oleh karena itu, jelas bahwa kinerja dan pembangunan ekonomi nasional akan makin terkait erat dengan kinerja penyelenggaraan fasilitasi usaha oleh pemerintah. Hanya bila masing-masing pemerintahan daerah melaksanakan tanggung jawab tersebut dengan mengembangkan berbagai inovasi dalam pembangunan ekonomi yang dibarengi pula dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas, maka perwujudan suatu perekonomian daerah yang sehat dan berdaya saing serta mampu kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat setempat akan tercipta. Pada gilirannya, Terwujudnya kondisi ini berbagai daerah akan memperkuat ketahanan dan daya saing ekonomi nasional.

Dalam kerangka pola pemerintahan yang telah terdesentralisasi, peningkatan investasi merupakan hasil dari sebuah kemitraan yang sinergis antara para (*stakeholders*) ekonomi, baik yang ada di tingkat nasional maupun daerah. Kejelasan pembagian tugas dan tanggung jawab antara berbagai tingkatan pemerintahan menjadi sangat penting di dalam mewujudkan pola pengelolaan secara efisien berbagai sumber daya yang tersedia untuk menciptakan kesempatan lapangan kerja dan menggiatkan (stimulasi) ekonomi (nasional dan daerah).¹²²

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tegas dinyatakan bahwa otonomi daerah dapat dilaksanakan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sedangkan urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal nasional serta agama. Jelas sekali bedanya dengan sistem federal.

Pilkada yang kita selenggarakan dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka NKRI tadi. Dalam pelaksanaannya, kita tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut yakni:

¹²²Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 46

- Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.¹²³

Sejatinya, kehadiran otonomi daerah merupakan upaya untuk membangun Indonesia dari daerah. Setiap daerah memiliki potensi yang berbeda dan belum tergarap secara baik. Dari sinilah kemudian timbul kreativitas daerah untuk membangun ekonomi mereka sesuai potensi yang dimiliki potensi sumber daya alam yang belum tergali dan tergarap dapat menjadi pendorong munculnya prakarsa, pemicu kehendak yang kuat untuk membangun, penarik putra putri terbaik untuk memberikan dedikasi pada daerah masing-masing atau menjadi pintu masuk datangnya kalangan investor pengelolaan potensi sumber daya alam, jejak sejarah lokal, dan atraksi wisata daerah, akan lebih maksimal jika semua elemen bersinergi.

¹²³Kumolo Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak* (Jakarta Selatan :PT. Mizan Publika, 2015), 179-180

Pilkada langsung serentak membuka pintu untuk terbangunnya sinergi tersebut di daerah. Paradigma top down, dimana pembangunan berasal dari pusat, adalah cerita masa lalu tatkala politik tersentralisasi, pusat memang sangat digdaya segalanya ditentukan dari pusat, termasuk pemimpin daerah. Tapi gerakan reformasi yang berbuah demokratisasi telah mengubah asumsi, paradigma, dan struktur politik.

Demokrasi tidak bermaksud melemahkan pusat kekuasaan, melainkan hanya membaginya ke lokus-lokus yang tersebar. Sejatinnya itulah makna desentralisasi dalam konteks otonomi daerah.

Sebab muskil membayangkan kehidupan demokrasi tanpa pusat (center), sama muskilnya mengatakan kekuasaan hanya ada dipusat, yang berarti kembali ke sistem otoritarianisme. Jalan moderat adalah desentralisasi, namun yang benar-benar diimplementasikan secara proporsional. Dalam konteks pilkada langsung serentak, desentralisasi bukan semata-mata dimaksudkan sebagai pemberian wewenang pusat ke daerah, melainkan bahwa pemerintah pusat mengambil peran penguatan (empowering) demokrasi local. Disini peran serta warga menjadi sentral dalam berbagai pemangku kepentingan di daerah, asalkan mampu mengakomodasi dan menyeimbangkan segenap kepentingan. Semua ini merupakan modal

social-politik untuk mendorong terselenggaranya otonomi daerah secara optimal.¹²⁴

Sungguhpun demikian, otonomi daerah yang kita laksanakan tetap dalam koridor Negara kesatuan. Kita bukan Negara federal yang memosisikan pusat dan daerah sejajar juga tidak dalam relasi yang terpisah atau sendiri-sendiri melainkan saling berhubungan dalam menyelenggarakan urusan pemerintah baik antara daerah dengan pusat maupun dengan daerah lainnya. Pola pembangunan bottom up bisa diadopsi dengan mengikis pendekatan top down yang terbukti telah gagal dalam proses pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Pilkada ini salah satu bentuk pendekatan bottom up, di mana rakyat langsung yang akan memilih pemimpin di masing-masing wilayah dan sekaligus memberikan legitimasi kepada mereka untuk memerintah. Dengan demikian, demokrasi benar-benar berakar pada rakyat, dan rakyatlah yang membangun kesejahteraan bersama-sama. Itulah wujud semangat otonomi daerah yang sesungguhnya.

Melalui hajatan demokrasi ini, rakyat akan mencari pemimpin yang berintegritas, dekat dengan mereka, mau mendengarkan aspirasi mereka, dan mengenai potensi daerahnya sendiri untuk memperkuat fungsi otonomi. Berbagai pengalaman selama ini menunjukkan adanya kaitan yang erat antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah tersebut. Maka,

¹²⁴Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 180-182

semakin berkualitas pemimpin yang dihasilkan dalam pilkada serentak, niscaya harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah dapat terwujud.¹²⁵

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menurut Undang-Undang ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam

¹²⁵Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 182-183

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan lokal secara umum terdiri dari:

1. Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
2. Eksekutif (Pemerintah Daerah, yang terdiri dari atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah).¹²⁶

Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua.

Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh.

¹²⁶Irfan Setiawan, Handbook Pemerintahan Daerah (Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN): Juni, 2018) 74-75

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai DPRD.¹²⁷

Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota secara umum terdiri

¹²⁷Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 75-76

atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam perjalanannya Undang-Undang ini telah diubah sebanyak dua kali dengan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005) dan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan terakhir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kemudian diubah kembali pada tanggal 2 Oktober 2014 melalui Perpu nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Daerah Aceh dan Jakarta kembali diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Aceh diatur secara penuh dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan Jakarta diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua tetap diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang

Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008).¹²⁸

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau yang lazim disebut sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah (Otda) diyakini oleh banyak kalangan akan mampu membuat percepatan kesejahteraan masyarakat. Teori “tetes air” yang hanya dirasakan lapisan atas (pusat) tidak relevan lagi. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, respon air bukan tetes air akan lebih dirasakan masyarakat daerah, dengan berbagai upaya menggali kekayaan potensi daerah masing-masing.

Memang pernah muncul kekhawatiran bahwa semakin besar kewenangan daerah maka semakin besar pula kemungkinan munculnya “raja-raja kecil”. Alih-alih menyejahterakan masyarakat, wewenang besar dan dengan sistem kontrol yang lemah, membuat sang raja kecil menomorsatukan kepentingan pribadi dan kelompoknya.

Kekhawatiran itu memang terbukti terjadi dalam banyak kasus keterlibatan kepala-kepala daerah dalam perkara-perkara korupsi dan penyalahgunaan wewenang/jabatan. Yang akhirnya menyeret meraka balik terali besi. Jika pilkada langsung serentak berhasil memobilisasi kesadaran masyarakat secara serentak untuk

¹²⁸Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 76-78

hanya memilih pemimpin yang berintegritas, kasus-kasus semacam itu tidak akan terulang kembali.¹²⁹

Hal ini disebabkan karena dengan pemberian otonomi daerah maka masyarakat akan lebih diberdayakan sehingga mereka akan berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah. Sehingga tidak mengherankan jika masyarakat menaruh harapan besar terhadap otonomi daerah agar bisa membawa perubahan-perubahan dalam sistem bernegara. Tetapi desentralisasi juga membawa sisi negatif. Sisi negatif desentralisasi diantaranya adalah banyaknya korupsi yang terjadi di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam hal implementasi, pelaksanaan otonomi daerah sangat jauh antara harapan dengan kenyataan. Hasil evaluasi pelaksanaan otonomi daerah oleh berbagai kalangan, termasuk LIPI (2007) dan UNDP (2008), memperlihatkan bahwa agenda ini lebih menunjukkan kegagalan daripada kesuksesannya.

Kegagalan yang sangat terlihat diantaranya adalah banyaknya kasus korupsi yang terjadi di daerah, dan banyak kepala daerah yang terlibat kasus korupsi. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memunculkan semangat baru untuk membangun daerah. Namun dilain sisi keghairahan baru membangun daerah dalam otonomi daerah tidak

¹²⁹Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 178

sedikit dipahami berbeda oleh elite lokal di daerah. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam beberapa tahun terakhir, justru dengan dilaksanakannya desentralisasi dalam otonomi daerah, terjadi juga desentralisasi korupsi, ini terlihat misalnya ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat dari awal tahun dilaksanakannya otonomi daerah yaitu tahun 2004 hingga tahun 2015 terdapat 64¹³⁰ kasus korupsi yang melibatkan 51 kepala daerah.

Data berbeda juga ditunjukkan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat pada tahun 2004 terdapat 432 kasus korupsi diberbagai daerah dengan berbagai macam faktor. Semangat desentralisasi yang tidak diimbangi dengan pola-pola perilaku pemerintah yang siap menjalankan amanah juga menjadi faktor kuat terjadinya korupsi di daerah.¹³¹

Besarnya angka tersebut diatas tidak hanya dapat dilihat dari satu sisi saja, terdapat pula permasalahan lain yang sebenarnya menjadi faktor terjadinya kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah.¹³²

Seperti data yang dikutip oleh Kompas.com, sepanjang tahun 2004 sampai 2015 banyak sekali kepala daerah yang tersandung kasus korupsi, peneliti disini mengambil 10 sampel kepala daerah yang

¹³⁰Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 45

¹³¹Ichwani Siti Utami, "Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia," Pendidikan Kewarganegaraan, no.1 (Maret, 2018): 41

¹³²Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 46

terkena kasus korupsi, yaitu Thaib Armain¹³³, Syamsul Arifin¹³⁴, Awang Faroek Ishak¹³⁵, Agusrin Najamuddin¹³⁶, Amran Batalipu¹³⁷,

¹³³Thaib Armain adalah mantan Gubernur Maluku Utara, dia ditangkap oleh Penyidik Direktorat Tindak Pidana Korupsi Bareskrim Polri, atas dugaan korupsi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) tahun 2004 dalam pos anggaran Dana Tak Terduga (DTT) senilai Rp. 6,9 miliar Rupiah.

¹³⁴Syamsul Arifin adalah Gubernur Sumatera Utara pada tahun 2008-2013, dia diberhentikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Langkat senilai 98, 7 miliar rupiah dalam penggunaan APBD tahun 2000-2007, MA (Mahkamah Agung) memvonisnya dengan enam tahun penjara.

¹³⁵Awang Faroek Ishak adalah Gubernur Kalimantan Timur, tersangka kasus divestasi saham PT. Kaltim Prima Coal yang merugikan keuangan negara Rp. 576 miliar pada tahun 2010, kasus itu terjadi saat Awang menjabat sebagai Bupati Kutai Timur (Kutim) tahun 2006.

¹³⁶Agusrin Najamuddin adalah Gubernur Bengkulu pada tahun 2005-2012, dia didakwa korupsi APBD daerahnya sendiri senilai 27 miliar selain itu dia juga terkena kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu (PBB-BPHTB) tahun 2006-2007 ke kas negara, namun dimasukkannya ke rekening daerah provinsi Bengkulu. Sehingga negara rugi hingga Rp. 21, 3 miliar. Bukan hanya itu, terdakwa pun telah mengeluarkan desposisi untuk menyalurkan uang hasil pajak tersebut ke Rekening PT. Bengkulu Mandiri sebagai perusahaan daerah untuk kepentingan penanaman tanaman jarak.

¹³⁷Amran Batalipu adalah Bupati Buol, terdakwa kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT. Hardaya Inti Plantitions atau PT. Cipta Cakra Murdaya sebesar 1 dan 2 miliar jadi total 3 miliar tahun 2011

Mochtar Muhammad¹³⁸, Eep Hidayat¹³⁹, Satono¹⁴⁰, Fauzi Siin¹⁴¹, dan Jonh Manuel Manoppo¹⁴².

Banyaknya kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap pejabat daerah selama beberapa tahun belakangan ini menjadi bukti bahwa terdapat korelasi positif antara otonomi daerah dan praktik korupsi. Terhitung sejak pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, yakni pada tahun 2005, sampai saat ini terdapat ratusan kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi. Di antara sekian banyak kasus tersebut, modus operan di korupsi yang paling banyak dilakukan pejabat daerah adalah menerima suap atas perijinan pengelolaan sumber daya alam, suap pemenangan tender proyek atau

¹³⁸Mochtar Muhammad adalah Wali Kota Bekasi, dia terkena tiga kasus tindak pidana korupsi, yaitu *pertama* dugaan penyuapan dalam perolehan Adipura tahun 2010, *kedua*, penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009, *ketiga* terpidana kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2010, dengan hukuman pidana penjara selama 6 tahun denda Rp. 300 juta dan pidana tambahan uang pengganti sebesar Rp. 639 juta.

¹³⁹Eep Hidayat adalah Bupati Subang, berdasarkan keputusan Mahkamah Agung (MA) tahun 2012, dia ditetapkan terpidana kasus korupsi biaya pemungutan pajak bumi dan bangunan Kabupaten Subang tahun 2005-2008 senilai Rp. 14 miliar. Dia divonis 5 tahun penjara dan membayar denda sebesar 200 juta atau subsider 3 bulan kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 2, 548 miliar.

¹⁴⁰Satono adalah Bupati Lampung Timur, terpidana kasus korupsi penggelapan rakyat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp. 119 miliar dari pemilik Bank Perkreditan Rakyat, Tripanca Setiadana, tahun 2005. Mahkamah Agung (MA) menjatuhkan hukuman 15 tahun penjara, dan juga dikenakan denda Rp. 500 juta subsider 6 bulan penjara, serta membayar uang pengganti Rp. 10, 5 miliar.

¹⁴¹Fauzi Siin adalah Mantan Bupati Kerinci, terpidana suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2008. Mahkamah Agung (MA) memvonis mantan Bupati Kerinci 4 tahun penjara dan denda Rp. 200 juta subsider enam bulan penjara, selain itu, dia juga harus mengembalikan uang hasil korupsi uang makan dan minum, alat kendaraan bermotor dan pengadaan alat tulis kantor sebesar Rp. 2, 8 miliar.

¹⁴²Jonh Manuel Manoppo adalah Mantan Wali Kota Salatiga (2007-2011), tersangka kasus korupsi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga. Berdasarkan audit dari badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Tengah telah terjadi penyimpangan pada proyek JLS paket STA 1+ 800 sampai dengan STA 8+350 tahun 2008 sepanjang 6, 5 kilometer sehingga merugikan uang negara Rp. 12 miliar lebih. Dan pengadilan Tindak Pidana Korupsi Semarang memvonis 3,5 tahun penjara.

pengadaan barang, serta suap dalam penyusunan anggaran. Kewenangan penuh yang dimiliki kepala daerah memungkinkan terjadinya praktik penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang berujung pada perilaku koruptif.¹⁴³

Terkait berbagai problematika otonomi daerah yang cenderung koruptif, maka sangat penting bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tegas dan strategis. Beberapa upaya yang dapat dilakukan adalah, sebagai berikut :

Pertama, segera merevisi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama masalah pembagian wewenang pemerintah pusat dan daerah dan terkait pasal 126 yang memuat status kepala daerah yang terjerat kasus korupsi.

Selama ini, dasar hukum tersebut memberi ketentuan bahwa sejauh belum menjadi terdakwa dan tuntutananya kurang dari lima tahun penjara, mereka bisa bebas dan tetap menempati jabatannya. Status sebagai pejabat negara juga kerap menyulitkan aparat penegak hukum ketika akan menahan dan memeriksa mereka. Undang-Undang mengharuskan pemeriksaan terhadap kepala daerah atas izin presiden. Sedangkan izin tersebut juga harus melalui birokrasi yang panjang dan rumit.

Dengan merevisi undang-undang tersebut, diharapkan gubernur, bupati atau walikota yang tersangkut kasus korupsi akan

¹⁴³Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 49

dinonaktifkan begitu menjadi tersangka. Jabatan dan hak mereka akan diberikan kembali jika penyidikan kasusnya dihentikan.

Kedua, pemerintah perlu mengefektifkan peran KPK dalam upaya memerangi korupsi di daerah yang semakin banyak dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini didasarkan pada kapasitas yang dimiliki KPK untuk masuk ke semua lembaga negara dan melakukan evaluasi untuk pencegahan korupsi. Sebelum hal tersebut ditempuh, langkah yang harus diambil adalah penguatan posisi KPK di daerah, yakni dengan pembentukan KPK di daerah.

Ketiga, menerapkan asas pembuktian terbalik. Asas pembuktian terbalik merupakan aturan hukum yang mengharuskan seseorang untuk membuktikan kekayaan yang dimilikinya, sebelum menjabat dibandingkan setelah menjabat. Serta darimana sumber kekayaan itu berasal. Jika jumlah kekayaan naik secara drastis dan bersumber dari uang negara atau sumber lain yang ilegal, hal tersebut mengidentifikasi bahwa perbuatan tindak pidana korupsi.¹⁴⁴

Kekhawatiran lainnya adalah intervensi asing dalam gagasan otonomi daerah. Muncul wacana bahwa pasca gelombang demokratisasi, NKRI akan tercabik-tercabik menjadi negara-negara terpisah sebagaimana dialami oleh bekas Uni Soviet pasca gagasan *Glasnot* dan *Perestroika*. Pengalaman selama puluhan tahun berada dibawah pemeritahan sentralistik menyadarkan orang pada ingatan

¹⁴⁴Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 55-56

buruk tentang pusat sebagai penerima upeti, hasil-hasil kekayaan daerah disetor ke pusat sebagai penerima upeti, hasil-hasil kekayaan daerah disetor ke pusat tanpa memedulikan realitas kemiskinan di daerah.

Sementara daerah-daerah yang kaya dengan potensi sumber daya alam akhirnya tidak berdaya karena pada kenyataannya mereka hanya dijadikan sapi perahan. Akibatnya, terjadi ketimpangan ekonomi dan pembagian kue pembangunan antara pusat dan daerah. Pada saat bersamaan, rantai birokrasi yang terbentang dari pusat ke daerah berkontribusi pada lemahnya inisiatif daerah. Budaya “Asal Bapak Senang” (ABS), dan “Menurut Petunjuk Bapak” menjadi lahan subur bagi tumbuhnya sikap dan perilaku feodalisme yang kian menjauhkan bangsa kita dari demokrasi.

Berangkat dari realitas tersebut, Indonesia pasca-reformasi ditengarai tidak punya pilihan lain selain menerapkan sistem federalisme. Di bawah sistem ini, potensi disintegrasi akan dapat diredam, kesejahteraan rakyat akan lebih terjamin. Tapi, kita tahu, kebijakan otonomi daerah yang kita terapkan tidak terkait dengan sistem federalisme.¹⁴⁵

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁴⁵Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 179

Langkah besar diambil oleh pemerintah pusat untuk segera merespon permasalahan-permasalahan yang sudah terjadi pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terbukti pada tanggal 30 September 2014 pemerintahan pusat dibawah komando Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 oleh Menkumham Amir Syamsudin.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah

provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Pada kebijakan Undang-Undang ini, tidak menyatakan penyerahan dan pelimpahan kewenangan, namun dengan kalimat penyerahan dan pelimpahan urusan. Terjadi pergeseran makna bahwa kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk kewenangan yang dulunya diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, namun dalam kebijakan Undang-Undang ini, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menyerahkan dan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan untuk ditangani oleh pemerintah daerah.¹⁴⁶

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia,

¹⁴⁶Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 78-79

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan yang diberikan otonomi seluas-luasnya.¹⁴⁷

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan

¹⁴⁷Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 39-41

dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.¹⁴⁸

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk

¹⁴⁸Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 41-42

mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan presiden.

Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 42-43

Tapi hal tersebut juga menimbulkan dampak negatif yaitu permasalahannya tetap sama yaitu, banyaknya kepala pemerintahan daerah yang terkena kasus tindak pidana korupsi.

Pertama, program otonomi tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit local untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Kedua, program otonomi daerah telah memotong hierarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Ketiga, masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.¹⁵⁰

Setelah kurang lebih satu tahun Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah berjalan, yang juga masih kurang mampu merespon berbagai dampak negatif yang sudah disebutkan diatas, Maka pada tanggal 18 maret 2015 Presiden Jokowi dan Menkumham (Menteri Hukum dan Ham) Yasonna H. Laoly merubah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁰Utami, "Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia," 40

3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Latar Belakang terbentuknya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Beserta Isinya

Hal yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah dikarenakan akibat dari banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, secara langsung juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan daerah. DPR RI menganggap perlu untuk melakukan perubahan kedua mengingat kondisi-kondisi tersebut.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 terdapat 6 pasal yang mengalami perubahan.¹⁵¹

Pada bagian Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 huruf a menyebutkan bahwa “bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat;” huruf b menyebutkan bahwa “bahwa ketentuan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten/kota

¹⁵¹Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 43

perlu dilakukan penyesuaian dengan Undang-Undang yang mengatur pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota;” huruf c menyebutkan bahwa “bahwa untuk mengatasi permasalahan sebagaimana yang dimaksud pada huruf b, ketentuan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu dilakukan perubahan;” huruf d menyebutkan bahwa “bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;”.

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, dijelaskan bahwa DPRD Provinsi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatannya. Begitupun dengan DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Pengganti Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.¹⁵²

Berikut merupakan isi dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana dalam Undang-Undang tersebut ada enam (6) ketentuan atau pasal-pasal yang mengalami perubahan, penghapusan, dan penambahan, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Ketentuan ayat (1) Pasal 63 diubah, sehingga berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah” yang sebelumnya berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah”.
2. Ketentuan ayat (1) huruf f pasal 65 dihapus, dimana bunyi dari huruf f yang dihapus adalah “mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah”.
3. Ketentuan pasal 66 ayat (3) diubah dan ditambah 1 (satu) ayat, yakni ayat (4):
 - a. Bunyi dari ayat 3 adalah “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah” yang sebelumnya ayat 3 berbunyi “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat

¹⁵²Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 43-44

(1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah”.

b. Bunyi dari ayat tambahan yakni ayat 4 adalah“ Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan”.

4. Ketentuan Pasal 88 diubah sehingga berbunyi:

(1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya pejabat gubernur”.

(2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari

bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya bupati/wali kota atau sampai diangkatnya pejabat bupati/wali kota”.

5. Ketentuan Pasal 101 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e disisipkan huruf d1, yang berbunyi “Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.

6. Ketentuan Pasal 154 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e, disisipkan huruf d1 yang berbunyi “Memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.¹⁵³

Dalam Undang-Undang tersebut Wakil Kepala Daerah dipilih secara paket bersamaan dengan Calon Wakil Kepala Daerah, perubahan beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pembagian tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

¹⁵³Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun mekanisme perubahan ini belum mampu sepenuhnya melingkupi kinerja pemerintah daerah yang bebas dari praktik-praktik korupsi, apabila, DPRD belum mampu secara maksimal menjalankan tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan, serta mekanisme dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

Padahal, apabila Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota) berhenti karena meninggal dunia, diberhentikan karena berhalangan tetap, atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dilakukan pengisian jabatan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana Pasal 76 huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang: melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;”, kemudian Pasal 78 ayat 2 huruf e menyebutkan bahwa “Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf I, dan huruf j;”.

Seharusnya, DPRD memaksimalkan tugas dan wewenangnya dalam melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Daerah. Jika penggantian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam rangka

mengisi kekosongan jabatan karena Kepala Daerah sebelumnya telah terbukti melakukan pelanggaran dan memiliki keputusan hukum yang tetap, maka pelaksana tugas atau pengisi jabatan untuk meneruskan masa jabatan haruslah berintegritas dan bukan menambah deretan keterlibatan kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat daerah.¹⁵⁴

Praktik-praktik korup yang dilakukan oleh kepala daerah mengakibatkan desentralisasi yang seharusnya mampu menjadi suatu asas yang baik dalam menjalankan sistem pemerintahan, justru dalam otonomi daerah di Indonesia menjadi salah satu penopang terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang. Di samping itu, fenomena kepala daerah di Indonesia terjerat kasus korupsi telah menjadi semacam siklus yang terjadi secara berulang-ulang. Di sejumlah daerah, korupsi kepala daerah bahkan seolah-olah sudah menjadi tradisi yang diwariskan.¹⁵⁵

Provinsi Riau misalnya, tiga gubernur secara berturut-turut telah ditetapkan KPK menjadi terpidana kasus korupsi, sehingga tidak mengherankan jika dari hal ini Provinsi Riau saat ini sedang berada pada „lampu kuning“ oleh KPK atau dengan kata lain Provinsi Riau saat ini sedang dalam pengawasan KPK. Sementara itu, di provinsi lainnya di Pulau Sumatera, yakni Provinsi Sumatera Utara juga mengalami hal yang tak jauh berbeda, dua gubernurnya secara

¹⁵⁴Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 44-45

¹⁵⁵Sommaliagustina, “Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah,” 52

berturut-turut menjadi terpidana kasus korupsi. Tentu, tidaklah mengherankan apabila Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa “dalam tataran pelaksanaan otonomi daerah belum pernah dilaksanakan sebagaimana mestinya.” Hal ini disebabkan karena begitu banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah.

Oleh karena itu, masyarakat tentunya memberikan penghargaan setinggi-tingginya pada KPK yang tanpa lelah memberantas korupsi. Namun, melihat semakin banyaknya kasus korupsi terjadi di sejumlah daerah oleh kepala daerah menandakan bahwa pemberantasan korupsi harus menjadi perhatian kepada seluruh elemen negara dan masyarakat. Sejumlah upaya untuk pencegahan terjadinya korupsi di daerah mutlak dilakukan. Misalnya dengan melakukan penyederhanaan birokrasi dan alur perijinan menjadi hal yang mutlak dilakukan untuk mencegah praktik suap yang selama ini kadung dianggap wajar. Dalam konteks kepentingan jangka panjang, gagasan untuk membentuk perwakilan KPK di daerah sepatutnya tidak berakhir sebagai wacana belaka.

Apabila ditinjau dari efek yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi maka dapat dikatakan bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu masyarakat sangat menaruh harapan yang besar terhadap lembaga KPK sebagai lembaga anti suap yang sejauh ini cenderung masih dapat dipercaya, dibanding penegak hukum lainnya. Di atas itu semua, partisipasi aktif

masyarakat sipil dalam mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan daerah merupakan hal yang mutlak. Tanpa adanya kekuatan *check and balance* yang berasal dari *civil society*, dapat dipastikan kepala daerah akan menjelma serupa raja-raja kecil yang congkak, arogan dan korup.¹⁵⁶

Setelah Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 berjalan tiga tahun setelah nya yaitu pada tahun 2018, banyak sekali kepala pemerintahan melakukan tindak pidana korupsi. Ini terbukti dan membuktikan bahwa sangat manfaat sekali Undang-Undang tersebut, meskipun pada dasarnya tindak pidana korupsi tidak baik untuk dilakukan.

Kasus-kasus korupsi kepala daerah ini pulalah yang menjadi salah satu indikasi kegagalan otonomi daerah di Indonesia dan inilah juga yang menjadi tonggak awal munculnya perubahan kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana dikutip dalam bukunya Agus Susanto yang berjudul “Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia” terdapat tiga (3) alasan kegagalan otonomi daerah melahirkan eksis negatif yaitu korupsi, dan ini yang menjadi dasar Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah muncul.

¹⁵⁶Sommaliagustina, “Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah,” 53

Alasan Pertama adalah, Dikarenakan otonomi daerah yang selama ini berjalan cenderung hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam membuat kebijakan, pengelolaan keuangan serta administrasi birokrasi dari pusat ke daerah. Sistem otonomi daerah yang selama ini berjalan luput menyertakan pembagian kekuasaan ke masyarakat. Dari hal ini menimbulkan konsekuensi munculnya peluang untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah hanya terbuka bagi para elite lokal. Hal inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya perbuatan koruptif antara pengusaha nakal dan penguasa korup.

Alasan Kedua adalah, otonomi daerah telah memutus struktur hirarkis pemerintahan, yang memungkinkan kepala daerah menjalankan kekuasaannya tanpa kontrol pemerintah pusat. Hubungan pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang sekarang ini berjalan ialah hubungan yang bersifat normatif-fungsional. Situasi ini menyebabkan tidak adanya institusi formal yang mampu melakukan pengawasan secara efektif terhadap kinerja pemerintahan daerah.

Alasan Ketiga adalah, gagalnya dewan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengontrol kekuasaan. Bahkan, dalam banyak kasus korupsi di daerah, legislatif sering kali menjadi aktor yang terlibat di dalamnya. Di sisi lain, gerakan masyarakat sipil (civil

society) yang diharapkan mampu menjadi pengawal pejabat negara yang rentan melakukan tindak pidana korupsi.¹⁵⁷

b. Penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sebagai bentuk pengaplikasian dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Seperti yang sudah disebutkan dalam sub bab sebelumnya, bahwa maraknya praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah membuat pemerintah mengeluarkan Undang-Undang terbaru tentang Pemerintahan Daerah. Yaitu perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Upaya tersebut dilakukan, karena untuk mengisi jabatan kosong yang ditinggalkan oleh kepala daerah, yang mana yang menggantikannya adalah wakil dari kepala daerah, melalui landasan hukum yaitu Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal itu tentu tidak akan cukup, dan hal lain yang perlu dilakukan adalah melalui penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sebagai bentuk pengaplikasian dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) terdiri dari Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Non

¹⁵⁷ Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 51

Kementerian seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi, Serta Inspektorat Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Penguatan itu dilakukan supaya Pemerintah Daerah tidak sewenang-wenang mengangkat dan memberhentikan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) secara masif.

Karena kita ketahui bersama sepanjang tahun 2004-2018 banyak sekali kepala daerah tertangkap tangan melakukan tindak pidana korupsi, akibat kurangnya pengawasan dan penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Parahnya, Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) juga melakukan tindak pidana korupsi, hal ini membuktikan gagalnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan gagalnya pengawasan dari Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Seperti misalnya, kasus penyuapan yang dilakukan Kepala Desa Agus Mulyadi bersama-sama Bupati Pamekasan Achmad Syafii yang melibatkan Inspektur Kabupaten Pamekasan Sutjipto Utomo, Kepala Bagian Inspektur Kabupaten Pamekasan Noer Solehhodid, dan Kepala Kejaksaan Negeri Pamekasan Rudy Indra Prasetya pada Agustus 2017 lalu. Sebelumnya, pada Mei 2017, KPK pernah memproses seorang APIP Kementerian. Salah satu Inspektur Jenderal Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan

Transmigrasi (Kemendes PDTT) diduga menyuap Auditor Utama BPK Rochmadi Saptogiri agar Kemendes PDTT mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Selain OTT yang dilakukan KPK, sekitar Juli 2016, salah satu Kejaksaan Negeri pernah memproses seorang APIP sebagai tersangka kasus korupsi. APIP tersebut yakni Inspektur Kabupaten Madiun Benny Adiwijaya. Lalu, Benny divonis 4 tahun penjara dan dihukum membayar uang pengganti sebesar Rp 1,3 miliar subsidi 2 tahun penjara karena bersalah menyalahgunakan anggaran Inspektorat Kabupaten Madiun yang sebelumnya bernama Badan Pengawasan (BP) tahun anggaran 2012-2014. Bagi KPK, perlu ada perubahan regulasi, seperti RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintahan sebagai kebutuhan mendesak mencegah maraknya korupsi yang dilakukan kepala daerah.

Apabila kedudukan inspektorat daerah tidak lagi di bawah kepala daerah, maka pekerjaan yang dilakukan oleh inspektorat kepala daerah lebih independen dan leluasa dalam upaya mencegah segala bentuk penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan kepala daerah. Meski begitu, kita patut mengapresiasi upaya pemerintah yang tengah merevisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Revisi PP Perangkat Daerah ini diarahkan pada penguatan dan independensi peran inspektorat daerah serta penganggarannya.

Salah satu hal yang harus segera dilakukan ialah memastikan semua aktivitas penyusunan anggaran dan pengadaan barang dilakukan secara akuntabel dan transparan. Mekanisme layanan e-procurement, e-catalog, e-planning dan e-budgetting idealnya menjadi hal yang wajib dipraktikkan oleh semua daerah di Indonesia. Dengan perencanaan anggaran dan pengadaan barang yang dilakukan secara daring, potensi korupsi yang melibatkan pejabat daerah, legislatif dan pengusaha dapat ditekan ke angka paling minimal. Tidak kalah penting dari itu ialah menata ulang alur birokrasi perizinan daerah yang lebih sederhana sehingga terhindar dari perilaku koruptif.¹⁵⁸

Berikut tabel perbedaan dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah mulai dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan juga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 sebagai berikut :

Perbedaan	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah
------------------	--	--	--

¹⁵⁸Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 53-55

			an Daerah
Substansi	Dalam hal kekuasaan maupun kewenangan diserahkan sepenuhnya pada pemerintahan daerah.	Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menyerahkan dan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan untuk ditangani oleh pemerintah daerah.	Melantik wakil kepala daerah menjadi kepala daerah Untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh kepala daerah akibat melakukan tindak pidana korupsi

			maupun halangan lainnya yang dapat mengganggu jalannya demokrasi di Indonesia.
Dampak positif	Pembangunan lebih merata dikarenakan penerapan dari asas desentraliasasi dan juga otonomi daerah, dan juga pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah	Regulasi tentang asas desentralisasi lebih terstruktur dikarenakan dalam pelimpahan kekuasaan hanya sebagian atau tidak keseluruhan.	Wakil kepala daerah otomatis langsung menjadi kepala daerah tanpa dipilih oleh DPRD maupun presiden

	dipilih secara paket untuk lebih meminimalisir anggaran belanja negara.		
Dampak negatif	Munculnya raja-raja kecil disetiap daerah, Dan juga Banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak korupsi akibat kurangnya pengawasan oleh DPRD dan masyarakat pada	<i>Pertama,</i> program otonomi tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini	Tidak begitu berpengaruh pada otonomi daerah ataupun asas desentralisasi karena Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintaha

	umumnya.	<p>hanya memberi peluang kepada elit local untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.</p> <p><i>Kedua</i>, program otonomi daerah telah memotong hierarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada</p>	<p>n Daerah regulasinnnya hanya membicarakan tentang peralihan kekuasaan dan juga pengisian kekosongan jabatan.</p>
--	----------	--	---

		lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. <i>Ketiga,</i> masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.	
--	--	---	--

5. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Memperbincangkan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan cukup menarik untuk dikaji. Karena hal tersebut menjadi suatu hal yang baru untuk kita bahas bersama.

Di dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 1 Ayat (1), secara tegas dinyatakan sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik, dimana prinsip dari negara kesatuan adalah bahwa yang memegang tumpuk kekuasaan tertinggi adalah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan suatu kekuasaan kepada pemerintah daerah (*Local Government*).¹⁵⁹

Akan tetapi di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang harus diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.¹⁶⁰

Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menyebutkan bahwa presiden memegang kendali kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, hal ini menjelaskan bahwa presiden memegang tumpuk

¹⁵⁹UUD 1945 Pasal 1 ayat 1

¹⁶⁰Simandjuntak, *Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, 63

pemerintahan tertinggi dalam suatu negara kesatuan dan menunjukkan bahwa sebenarnya negara kita menganut asas sentralistik.¹⁶¹

Dalam konteks bernegara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, tetapi didalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah diseluruh tanah air.

Dengan demikian, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.¹⁶²

Masalah yang timbul dalam prakteknya yaitu mengenai tarik menarik kepentingan jelas merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan. Upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas, apalagi negara seperti Indonesia yang merupakan negara kesatuan, yang pastinya pemegang kekuasaan tertinggi adalah berada di pemerintahan pusat.

Kekuasaan politik pemerintah dalam negara kesatuan dapat dialihkan ke tingkat yang lebih rendah, yang mana pemilihannya dipilih

¹⁶¹UUD 1945 Pasal 4 ayat 1

¹⁶²Simandjuntak, *Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, 64-65

oleh rakyat setempat, misalnya gubernur atau wali kota, tapi pemerintah pusat memiliki hak untuk mencabut pejabat-pejabat tersebut.

Dalam negara kesatuan menurut pendapat C. F. Strong yang dikutip oleh Miriam Budiardjo beliau menyatakan bahwa ciri-ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan adalah pertama, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat, dan kedua, tidak hanya badan-badan lain yang berdaulat.

Maka dalam hal ini sudah jelas bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat diselenggarakan dengan cara terhimpun/ditumpuk (gathered) secara sentralisasi (centralized). Sehingga segala urusan dalam negara terletak di tangan pemerintah pusat (central government), dan semua kewenangan pemerintah dilakukan oleh satu pusat pemerintahan (single centralized government), atau oleh pusat bersama-sama dengan organnya yang berada/dipencarkan di daerah-daerah.

Menurut negara kesatuan, pemerintah pusat (nasional) bisa melimpahkan banyak tugas (melimpahkan wewenang) kepada kota-kota, kabupaten-kabupaten, atau satuan-satuan pemerintahan lokal. Namun, pelimpahan wewenang ini hanya diatur oleh undang-undang yang dibuat parlemen pusat (di Indonesia adalah DPR-RI), bukan diatur di dalam konstitusi (di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar (UUD) 1945), di mana pelimpahan wewenang tersebut bisa saja ditarik sewaktu-waktu.

Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi atau yang disebut dengan desentralisasi. Meskipun, daerah diberi kewenangan untuk mengatur sendiri wilayahnya. Namun, kekuasaan dan pengawasan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Ada beberapa hal yang tidak bisa dipegang atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah, yang hal itu murni tugas dari pemerintah pusat yaitu seperti penarikan pajak dari penduduk daerah, mengatur kepolisian daerah, mengatur badan pengadilan, membuat kurikulum pendidikan yang bersifat nasional, merelay stasiun televisi dan radio pemerintah ke seluruh daerah, dan bahkan menunjuk gubernur kepala daerah.

Keuntungan dari negara yang menganut sistem pemerintahan tersebut adanya keseragaman Undang-Undang, karena aturan yang menyangkut 'nasib' suatu daerah secara keseluruhan hanya dibuat oleh parlemen pusat.

Adapun kerugiannya adalah setiap ada permasalahan yang muncul disuatu daerah tidak akan mungkin cepat terselesaikan dikarenakan hal itu harus menunggu instruksi dari pusat terlebih dahulu. Dikarenakan bentuk negara kesatuan juga tidak cocok bagi negara yang jumlah penduduknya besar, heterogenitas (keberagaman) budaya yang tinggi, dan yang wilayahnya terpecah ke dalam pulau-pulau.

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis merupakan bahasa latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat, yang dalam arti ketatanegaraan desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom.

Berikut merupakan pengertian tentang desentralisasi menurut beberapa tokoh terkemuka, adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Logemann desentralisasi adalah adanya kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, yaitu kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri yang disebut otonomi, yang oleh Van Vollenhoven dinamakan *eigenmeesterschap*.
- b. Menurut Wesber sebagaimana dikutip oleh Bayu Surianingrat desentralisasi adalah *to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration* artinya adalah bahwa desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan, mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi.
- c. Menurut Philip Mawhood desentralisasi adalah sebagai *devolution of power from central government to local government*.

- d. Menurut Joeniarto desentralisasi adalah untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.
- e. Menurut Irawan Sujito desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.
- f. Menurut Amrah Muslimin desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan- kewenangan oleh pemerintah pusat pada badan-badan otonom (*swatntra*) yang berada di daerah-daerah.
- g. Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondineli desentralisasi adalah perpindahan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi bidangnya, unit administratif daerah, semi otonomi dan organisasi *parastatal*, pemerintahan daerah, atau organisasi-organisasi non-pemerintah.

Otonomi daerah merupakan sebuah esensi pemerintahan desentralisasi, dimana istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).

Otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam lingkungan maupun kebudayaan. Dan

optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.

Desentralisasi merupakan pengotonomian, yakni proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi dari satu mata uang, yang tidak bisa dipisahkan.

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dimana pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota yang dipilih secara demokratis.¹⁶³

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul “Politik Hukum di Indonesia” yang mengutip pernyataan dari Wolfhoff yang mengatakan bahwa pengertian kekuasaan ketika dilihat dari sudut pandang hukum adalah hak mengambil tindakan yang wajib

¹⁶³Simandjuntak, *Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional*, 58-62

ditaati. Kemudian setiap tindakan kekuasaan dapat dipandang dari sudut formal dan sudut materiil. Jika dilihat dari sudut formal, maka kekuasaan adalah jawaban atas pertanyaan tentang siapa dan organ mana yang berhak mengambil tindakan itu sah. Jika dilihat dari sudut materiil, maka tindakan kekuasaan merupakan jawaban atas pertanyaan tentang bagaimana sifat-sifat tindakan itu. Adapun sifat-sifat tindakan itu dibedakan dalam tiga katagori:

- 1) Tindakan mengatur yang bersifat menetapkan peraturan umum, dalam arti otonom yang menurut ketentuan-ketentuan mengenai keadaan dan peristiwa abstrak, atau perintah dan larangan yang tidak ditujukan kepada pribadi-pribadi khusus.
- 2) Tindakan mengurus yang bersifat mengambil tindakan khusus yang mengenai keadaan dan peristiwa konkret atau ditujukan kepada oknum pribadi khusus.
- 3) Tindakan mengadili yang bersifat mengambil keputusan khusus untuk mengakhiri persengketaan khusus antara dua pihak khusus.

Pembentukan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah pusat, termasuk persetujuan atau pembatalan suatu peraturan daerah otonom, oleh Wolfhoff dimasukkan dalam katagori tindakan mengurus. Tetapi Ateng Syafruddin memberi catatan bahwa bentuk tindakan pembentukan pemerintah daerah otonom pada kenyataannya sama dengan tindakan mengatur karena ditetapkan dengan *ordonansi* atau Undang-Undang.

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *Pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian, pemberian otonomi mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan oto-aktivitas dan mempertinggi rasa harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.

Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan, yaitu, sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Pada umumnya, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu, asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas pembantuan. Dalam asas Desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tentang

urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut policy, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.

Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti policy, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah bertugas melaksanakan.

Asas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat. Dalam asas desentralisasi, pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan agar menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Sedangkan dalam asas dekonsentrasi, urusan dilaksanakan oleh kepala wilayah dan instansi vertikal yang merupakan aparat pusat di daerah dan urusan itu bukan urusan rumah tangga daerah (yang melaksanakan), melainkan tetap merupakan urusan pemerintah pusat.

Mengenai asas pembantuan dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa asas tersebut berarti penugasan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi. Dalam asas pembantuan ini, pemerintah pusat berwenang dan

berkewajiban memberikan perencanaan umum, petunjuk serta pembiayaan. Sedangkan perencanaan terperinci dan pelaksanaannya ditugaskan kepada pemerintah daerah yang diawasi pejabat pemerintah di daerah.¹⁶⁴



¹⁶⁴Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017), 94-97

BAB III

METODE PENELITIAN

Metode berasal dari kata *Method*, bahasa latin: *methodus*, yunani: *methodos*, *meta* berarti sesudah. Menurut Van Peursen menerjemahkan pengertian metode secara harfiah adalah suatu jalan yang harus ditempuh ketika penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.¹⁶⁵ Secara umum metode penelitian di definisikan sebagai suatu kegiatan ilmiah yang terencana, terstruktur, sistematis dan memiliki tujuan tertentu baik praktis maupun teoritis.¹⁶⁶ Dan dalam pengertian lain metode penelitian adalah suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan dibandingkan dengan standart ukuran yang telah dilakukan.¹⁶⁷ Maka dalam hal ini penelitian akan lebih terarah dan rasional diperlukan sebuah metode yang sesuai dengan obyek yang dikaji, karena metode berfungsi sebagai cara mengerjakan sesuatu untuk dapat menghasilkan hasil yang memuaskan, dan juga metode merupakan sebuah tindakan supaya peneliti berjalan terarah dan mencapai hasil yang maksimal. Dan berikut akan dipaparkan langkah-langkah dalam metode penelitian, adalah sebagai berikut:

A. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini juga menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian pustaka merupakan penelitian yang

¹⁶⁵ Johnny Ibrahim, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia, 2007), 25

¹⁶⁶ Conny R. Semiawan, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bogor : Grasido, 2010), 5

¹⁶⁷ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002) 126

memusatkan serta membatasi kegiatannya pada perpustakaan untuk memperoleh data tanpa melakukan riset di lapangan.¹⁶⁸ (*library research*), adalah penelitian dengan cara mengkaji dan menelaah sumber-sumber tertulis yang terkait dengan objek pembahasan supaya dapat diperoleh data-data yang jelas, sehingga dapat membantu dalam kajian ini, dan jenis ini terkait dengan apa yang di sajikan dengan cara baru.¹⁶⁹

Penelitian hukum normatif merupakan penelitian dengan menjadikan hukum sebagai bangunan sistem norma, mengenai asas, norma, perundangan, putusan pengadilan serta doktrin (ajaran).¹⁷⁰

Hal yang menjadi pengkajian yaitu konsep aturan yang berlaku dalam masyarakat yang menjadi acuan watak setiap orang. Penelitian ini fokusnya pada inventarisasi hukum positif, asas, doktrin serta penemuan hukum, perbandingan dan sejarahnya.¹⁷¹

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum normatif atau yuridis normatif adalah metode dengan menelaah data sekunder.¹⁷² Dalam kaitannya dengan penelitian memakai beberapa pendekatan yaitu:¹⁷³

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

¹⁶⁸Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2004), 2

¹⁶⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986) 12

¹⁷⁰Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), 33.

¹⁷¹Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum, Cet. 1* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 52.

¹⁷²Soerjono Soekanto & Sri Mamudy, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001), 13.

¹⁷³Johny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), 30.

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilaksanakan terhadap ketentuan yang mempunyai kaitan dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang yang berkaitan lainnya.

b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pemahaman konsep yang dipakai tentang politik hukum pemerintahan daerah yang menjadi acuan dalam setiap reformasi Undang-Undang tersebut.

c. Pendekatan Sejarah (*Historis*)

Pendekatan yang dilakukan dalam melihat sisi historis dalam setiap perubahan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut.

d. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan digunakan sebagai bahan komparasi dalam segi efektivitas *problem solving* dalam pelaksanaan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut membandingkan antara kajian yuridis-normatif-historis, tentang perundangan dan Hukum Islam terutama segi (*maqashid syari'ah*).

C. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Penelitian ini bersifat *Normatif*, adalah penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai sumber data yang didalamnya terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁷⁴

Untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi digunakan bahwa hukum sebagai sumber penelitian hukum tanpa bahan tidak akan mungkin dapat ditemukan jawaban atas isu hukum yang menjadi polemik dalam masyarakat.¹⁷⁵

Sumber-sumber bahan penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Adapun sumber data adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Karena penelitian menggunakan kepustakaan, maka sumber data yang diperoleh dengan menelusuri literatur-literatur maupun peraturan-peraturan dan norma yang berhubungan dengan masalah yang akan dikaji dalam penelitian bersumber buku-buku yang mengkaji mengenai *Maqashid Syariah*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Al-Qur'an, maupun Hadist yang berkaitan dengan penelitian.

b. Jenis Data

¹⁷⁴Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2003), 171

¹⁷⁵Dyah Ochtorina Susanti & A'an Efendi, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Garafika, 2014), 48

Jenis-jenis data dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan hukum sekunder, adalah sebagai berikut :

1. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas. Dalam tulisan ini diantaranya berupa QS. Al-Baqarah : 183 dan 185, QS. Al-Maidah : 6 dan 8, QS. Al-Hajj : 27-28, dan 78, QS. An-Nisa : 28, QS. Al-Ankabut : 45, QS. At-Taubah: 103, QS. Al-Ra'd : 28, QS. Al-'Ankabut : 45, QS. Al-Anbiya' : 107, dan QS. al-Jum'ah : 9, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian dan karya ilmiah. Semua publikasi tentang hukum meliputi dokumen-dokumen resmi, buku-buku, kamus-kamus, ensiklopedia hukum, dan jurnal-jurnal hukum. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti melangkah ke tahap selanjutnya.

D. Metode Pengumpulan Data

Tekhnik pengumpulan data dilakukan dengan tekhnik dokumenter.

Dokumenter berasal dari kata dokumen yang artinya barang tertulis. Di dalam menggunakan metode dokumenter, penulis mengumpulkan data-data tertulis seperti buku-buku, jurnal ilmiah dan lain sebagainya. Dari

pengertian dokumen di atas maka penulis menggunakan metode dokumen dengan cara mengumpulkan informasi dari dokumen yang berupa sumber dari data primer dan sekunder.

E. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses penyederhanaan data yang mudah dibaca dan diinterpretasikan. Analisa data dilakukan sejak awal penelitian hingga penelitian selesai. Untuk menganalisa data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini, maka digunakan teknik analisis deskriptif.¹⁷⁶ Data yang sudah didapat selanjutnya diedit ulang dan dilihat kelengkapannya dan diselingi dengan klasifikasi data untuk memperoleh sistematika pembahasan dan terdeskripsikan dengan rapi. Menurut Soedjono dan Addurrahman, analisis ini adalah suatu teknik yang digunakan untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan karakteristik pesan yang dilakukan secara obyektif dan sistematis.¹⁷⁷

Data-data yang terkumpul kemudian diolah sebagai berikut :

- a. Pemeriksaan Data (*Editing*), yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, benar, dan sesuai dengan masalah yang penulis teliti.
- b. Penandaan Data (*Coding*), yaitu memberi catatan data yang menyatakan jenis sumber data (Al-Qur'an, hadist, dan buku-buku literatur lainnya).

¹⁷⁶Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), 83

¹⁷⁷Soerjono, dan Abdurrahman, *Bentuk Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1991), 13

- c. Rekonstruksi Data (*Reconstructing*), yaitu menyusun ulang secara teratur berurutan, logis sehingga mudah dipahami.
- d. Sistematisasi Data (*Sytematizing*), yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah.¹⁷⁸

Setelah terkumpul data, penulis mengoreksi data dengan cara mengecek kelengkapan data yang sesuai dengan permasalahan, setelah itu memberikan catatan atau tanda khusus berdasarkan sumber data dan rumusan masalah, kemudian disusun ulang secara teratur berurutan sehingga dapat menjadi sebuah permasalahan yang dapat dipahami, dengan menetapkan data secara sistematis sesuai dengan urutan permasalahan, sehingga dengan demikian, dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai hasil penelitian.

F. Keabsahan Data

Keabsahan data sangat penting agar penelitian yang dihasilkan dapat dipercaya dan dipertanggungjawabkan, dalam hal ini peneliti menggunakan *triangulasi*, *triangulasi* adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan dengan berbagai sumber. Teknik ini mengarahkan peneliti agar didalam mengumpulkan data menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai sumber perolehan data. Karena penelitian ini adalah penelitian kepustakaan untuk itu peneliti memperoleh sumber data

¹⁷⁸Muhammad Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004), 133

dari dokumen tertulis yang kemudian akan memberikan pandangan yang berbeda mengenai fenomena yang diteliti.¹⁷⁹

G. Langkah-Langkah Penelitian

Dalam melakukan penelitian hukum, diperlukan beberapa langkah supaya memberikan penelitian hukum yang berkualitas, adapun langkah-langkahnya sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeleminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum.
- e. Memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Hal yang sesuai dengan karakter ilmu hukum yang sifatnya preskriptif dan bisa diterapkan. Ilmu yang sifatnya perskriptif yaitu ilmu yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, konsep dan norma hukum.

¹⁷⁹Sunteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori dan Praktek*, (Depok : Rajawali Press, 2018), 230

Sebagai ilmu terapan, ilmu hukum menentukan standar prosedur, ketentuan dalam melaksanakan aturan hukum. Langkah yang diterapkan baik pada pengkajian ditujukan pada tujuan praktis maupun akademis.



BAB IV

PEMBAHASAN

A. Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Sebelum kita membahas bagaimana pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, terlebih dahulu kita akan membahas tentang beberapa perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelum adanya Undang-Undang terbaru tentang Pemerintahan Daerah, yaitu *pertama* ada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, *kedua* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, baru yang ketiga adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi daerah dalam konteks Indonesia merupakan salah satu agenda utama reformasi yang bertujuan memangkas kesenjangan ekonomi-politik antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana kita ketahui, kebijakan sentralistis yang dipraktikkan di masa pemerintahan Suharto telah memunculkan ketimpangan kewenangan antara pusat dan daerah yang berujung pada munculnya ancaman disintegrasi. Reformasi 1998 menjadi titik tolak bergesernya paradigma pemerintahan dari sentralistis menuju desentralistis atau desentralisasi.

Desentralisasi dalam konteks Indonesia diyakini sebagai sebuah cara untuk membangun pemerintahan yang efektif, mengembangkan pemerintahan yang demokratis, menghargai keragaman lokal, menghormati dan mengembangkan potensi masyarakat lokal, serta memelihara integrasi nasional.¹⁸⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, jelas sekali bahwa prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan utama kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah percepatan terwujudnya peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Kita semua mengetahui bahwa landasan hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sudah barang tentu, reformasi pola pemerintahan ini diharapkan berdampak positif terhadap kinerja ekonomi, meskipun hal ini jelas melibatkan proses yang berjangka waktu lama.

Dengan mendekatkan pengambilan keputusan ke masyarakat, perumusan strategi dan langkah-langkah pembangunan diharapkan lebih responsif menangkap kebutuhan ataupun isu yang berkembang. Bahkan, dengan perspektif yang lebih demokratis tersebut, diharapkan nilai

¹⁸⁰Desi Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," *Governance Innovation*, no.1 (Maret, 2019) : 45

tambah ekonomi yang dihasilkan menjadi lebih tinggi dan manfaatnya dirasakan lebih langsung oleh seluruh masyarakat.

Secara langsung dan tidak langsung akan terwujud efek multiplier terhadap kegiatan ekonomi dan pendapatan penduduk di kawasan-kawasan sekitar dan pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan daerah secara keseluruhan. Lingkaran ekonomi ini akan semakin besar dengan munculnya investasi pada potensi-potensi baru dalam membangun sektor industri lainnya.

Dengan diserahkannya kewenangan atas sejumlah urusan pemerintah daerah, termasuk di bidang ekonomi kepada pemerintah daerah, maka para pelaku usaha akan lebih banyak berhubungan langsung dengan pemerintah daerah, daripada dengan pemerintah pusat.

Oleh karena itu, jelas bahwa kinerja dan pembangunan ekonomi nasional akan makin terkait erat dengan kinerja penyelenggaraan fasilitasi usaha oleh pemerintah. Hanya bila masing-masing pemerintahan daerah melaksanakan tanggung jawab tersebut dengan mengembangkan berbagai inovasi dalam pembangunan ekonomi yang dibarengi pula dengan peningkatan transparansi dan akuntabilitas, maka perwujudan suatu perekonomian daerah yang sehat dan berdaya saing serta mampu kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat setempat akan tercipta. Pada gilirannya, Terwujudnya kondisi ini berbagai daerah akan memperkuat ketahanan dan daya saing ekonomi nasional.

Dalam kerangka pola pemerintahan yang telah terdesentralisasi, peningkatan investasi merupakan hasil dari sebuah kemitraan yang sinergis antara para (*stakeholders*) ekonomi, baik yang ada di tingkat nasional maupun daerah. Kejelasan pembagian tugas dan tanggung jawab antara berbagai tingkatan pemerintahan menjadi sangat penting di dalam mewujudkan pola pengelolaan secara efisien berbagai sumber daya yang tersedia untuk menciptakan kesempatan lapangan kerja dan menggiatkan (stimulasi) ekonomi (nasional dan daerah).¹⁸¹

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tegas dinyatakan bahwa otonomi daerah dapat dilaksanakan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Sedangkan urusan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal nasional serta agama. Jelas sekali bedanya dengan sistem federal.

Pilkada yang kita selenggarakan dimaksudkan untuk memperkuat otonomi daerah dalam kerangka NKRI tadi. Dalam pelaksanaanya, kita tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut yakni:

¹⁸¹Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 46

- Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.¹⁸²

Sejatinya, kehadiran otonomi daerah merupakan upaya untuk membangun Indonesia dari daerah. Setiap daerah memiliki potensi yang berbeda dan belum tergarap secara baik. Dari sinilah kemudian timbul kreativitas daerah untuk membangun ekonomi mereka sesuai potensi yang dimiliki potensi sumber daya alam yang belum tergali dan tergarap dapat menjadi pendorong munculnya prakarsa, pemicu kehendak yang kuat untuk membangun, penarik putra putri terbaik untuk memberikan dedikasi pada daerah masing-masing atau menjadi pintu masuk datangnya kalangan investor pengelolaan potensi sumber daya alam, jejak sejarah lokal, dan atraksi wisata daerah, akan lebih maksimal jika semua elemen bersinergi.

¹⁸²Kumolo Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak* (Jakarta Selatan :PT. Mizan Publika, 2015), 179-180

Pilkada langsung serentak membuka pintu untuk terbangunnya sinergi tersebut di daerah. Paradigma top down, dimana pembangunan berasal dari pusat, adalah cerita masa lalu tatkala politik tersentralisasi, pusat memang sangat digdaya segalanya ditentukan dari pusat, termasuk pemimpin daerah. Tapi gerakan reformasi yang berbuah demokratisasi telah mengubah asumsi, paradigma, dan struktur politik.

Demokrasi tidak bermaksud melemahkan pusat kekuasaan, melainkan hanya membaginya ke lokus-lokus yang tersebar. Sejatinya itulah makna desentralisasi dalam konteks otonomi daerah.

Sebab muskil membayangkan kehidupan demokrasi tanpa pusat (center), sama muskilnya mengatakan kekuasaan hanya ada dipusat, yang berarti kembali ke sistem otoritarianisme. Jalan moderat adalah desentralisasi, namun yang benar-benar diimplementasikan secara proporsional. Dalam konteks pilkada langsung serentak, desentralisasi bukan semata-mata dimaksudkan sebagai pemberian wewenang pusat ke daerah, melainkan bahwa pemerintah pusat mengambil peran penguatan (empowering) demokrasi local. Disini peran serta warga menjadi sentral dalam berbagai pemangku kepentingan di daerah, asalkan mampu mengakomodasi dan menyeimbangkan segenap kepentingan. Semua ini merupakan modal social-politik untuk mendorong terselenggaranya otonomi daerah secara optimal.¹⁸³

¹⁸³Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 180-182

Sungguhpun demikian, otonomi daerah yang kita laksanakan tetap dalam koridor Negara kesatuan. Kita bukan Negara federal yang memosisikan pusat dan daerah sejajar juga tidak dalam relasi yang terpisah atau sendiri-sendiri melainkan saling berhubungan dalam menyelenggarakan urusan pemerintah baik antara daerah dengan pusat maupun dengan daerah lainnya. Pola pembangunan bottom up bisa diadopsi dengan mengikis pendekatan top down yang terbukti telah gagal dalam proses pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Pilkada ini salah satu bentuk pendekatan bottom up, di mana rakyat langsung yang akan memilih pemimpin di masing-masing wilayah dan sekaligus memberikan legitimasi kepada mereka untuk memerintah. Dengan demikian, demokrasi benar-benar berakar pada rakyat, dan rakyatlah yang membangun kesejahteraan bersama-sama. Itulah wujud semangat otonomi daerah yang sesungguhnya.

Melalui hajatan demokrasi ini, rakyat akan mencari pemimpin yang berintegritas, dekat dengan mereka, mau mendengarkan aspirasi mereka, dan mengenai potensi daerahnya sendiri untuk memperkuat fungsi otonomi. Berbagai pengalaman selama ini menunjukkan adanya kaitan yang erat antara keberhasilan otonomi daerah dengan kualitas pemimpin di daerah tersebut. Maka, semakin berkualitas pemimpin yang dihasilkan dalam pilkada serentak, niscaya harapan akan semakin kuatnya fungsi otonomi daerah dapat terwujud.¹⁸⁴

¹⁸⁴Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 182-183

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menurut Undang-Undang ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan lokal secara umum terdiri dari:

1. Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

2. Eksekutif (Pemerintah Daerah, yang terdiri dari atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah).¹⁸⁵

Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua.

Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan

¹⁸⁵Irfan Setiawan, Handbook Pemerintahan Daerah (Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN): Juni, 2018) 74-75

undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai DPRD.¹⁸⁶

Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disusun berdasarkan pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Dalam perjalanannya Undang-Undang ini telah diubah sebanyak dua kali

¹⁸⁶Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 75-76

dengan Perppu Nomor 3 Tahun 2005 (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005) dan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 dan terakhir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kemudian diubah kembali pada tanggal 2 Oktober 2014 melalui Perpu nomor 2 Tahun 2014 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Daerah Aceh dan Jakarta kembali diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Aceh diatur secara penuh dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan Jakarta diatur kembali dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi Papua tetap diatur dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008).¹⁸⁷

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau yang lazim disebut sebagai Undang-Undang Otonomi Daerah (Otda) diyakini oleh banyak kalangan akan mampu membuat percepatan kesejahteraan masyarakat. Teori “tetes air” yang hanya

¹⁸⁷Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 76-78

dirasakan lapisan atas (pusat) tidak relevan lagi. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, respon air bukan tetes air akan lebih dirasakan masyarakat daerah, dengan berbagai upaya menggali kekayaan potensi daerah masing-masing.

Memang pernah muncul kekhawatiran bahwa semakin besar kewenangan daerah maka semakin besar pula kemungkinan munculnya “raja-raja kecil”. Alih-alih menyejahterakan masyarakat, wewenang besar dan dengan sistem kontrol yang lemah, membuat sang raja kecil memomorsatukan kepentingan pribadi dan kelompoknya.

Kekhawatiran itu memang terbukti terjadi dalam banyak kasus keterlibatan kepala-kepala daerah dalam perkara-perkara korupsi dan penyalahgunaan wewenang/jabatan. Yang akhirnya menyeret mereka balik terali besi. Jika pilkada langsung serentak berhasil memobilisasi kesadaran masyarakat secara serentak untuk hanya memilih pemimpin yang berintegritas, kasus-kasus semacam itu tidak akan terulang kembali.¹⁸⁸

Hal ini disebabkan karena dengan pemberian otonomi daerah maka masyarakat akan lebih diberdayakan sehingga mereka akan berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah. Sehingga tidak mengherankan jika masyarakat menaruh harapan besar terhadap otonomi daerah agar bisa membawa perubahan-perubahan dalam sistem bernegara. Tetapi desentralisasi juga membawa

¹⁸⁸Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 178

sisi negatif. Sisi negatif desentralisasi diantaranya adalah banyaknya korupsi yang terjadi di daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam hal implementasi, pelaksanaan otonomi daerah sangat jauh antara harapan dengan kenyataan. Hasil evaluasi pelaksanaan otonomi daerah oleh berbagai kalangan, termasuk LIPI (2007) dan UNDP (2008), memperlihatkan bahwa agenda ini lebih menunjukkan kegagalan daripada kesuksesannya.

Kegagalan yang sangat terlihat diantaranya adalah banyaknya kasus korupsi yang terjadi di daerah, dan banyak kepala daerah yang terlibat kasus korupsi. Memang tidak bisa dipungkiri bahwa Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memunculkan semangat baru untuk membangun daerah. Namun dilain sisi kegairahan baru membangun daerah dalam otonomi daerah tidak sedikit dipahami berbeda oleh elite lokal di daerah. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam beberapa tahun terakhir, justru dengan dilaksanakannya desentralisasi dalam otonomi daerah, terjadi juga desentralisasi korupsi, ini terlihat misalnya ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat dari awal tahun dilaksanakannya otonomi daerah yaitu tahun 2004 hingga tahun 2015 terdapat 64189 kasus korupsi yang melibatkan 51 kepala daerah.

¹⁸⁹Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 45

Data berbeda juga ditunjukkan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat pada tahun 2004 terdapat 432 kasus korupsi diberbagai daerah dengan berbagai macam faktor. Semangat desentralisasi yang tidak diimbangi dengan pola-pola perilaku pemerintah yang siap menjalankan amanah juga menjadi faktor kuat terjadinya korupsi di daerah.¹⁹⁰

Besarnya angka tersebut diatas tidak hanya dapat dilihat dari satu sisi saja, terdapat pula permasalahan lain yang sebenarnya menjadi faktor terjadinya kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah.¹⁹¹

Seperti data yang dikutip oleh Kompas.com, sepanjang tahun 2004 sampai 2015 banyak sekali kepala daerah yang tersandung kasus korupsi, peneliti disini mengambil 10 sampel kepala daerah yang terkena kasus korupsi, yaitu Thaib Armain¹⁹², Syamsul Arifin¹⁹³, Awang Faroek Ishak¹⁹⁴, Agusrin Najamuddin¹⁹⁵, Amran Batalipu¹⁹⁶, Mochtar

¹⁹⁰Ichwani Siti Utami, "Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia," Pendidikan Kewarganegaraan, no.1 (Maret, 2018): 41

¹⁹¹Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 46

¹⁹²Thaib Armain adalah mantan Gubernur Maluku Utara, dia ditangkap oleh Penyidik Direktorat Tindak Pidana Korupsi Bareskrim Polri, atas dugaan korupsi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) tahun 2004 dalam pos anggaran Dana Tak Terduga (DTT) senilai Rp. 6,9 miliar Rupiah.

¹⁹³Syamsul Arifin adalah Gubernur Sumatera Utara pada tahun 2008-2013, dia diberhentikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait kasus korupsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Langkat senilai 98, 7 miliar rupiah dalam penggunaan APBD tahun 2000-2007, MA (Mahkamah Agung) memvonisnya dengan enam tahun penjara.

¹⁹⁴Awang Faroek Ishak adalah Gubernur Kalimantan Timur, tersangka kasus divestasi saham PT. Kaltim Prima Coal yang merugikan keuangan negara Rp. 576 miliar pada tahun 2010, kasus itu terjadi saat Awang menjabat sebagai Bupati Kutai Timur (Kutim) tahun 2006.

¹⁹⁵Agusrin Najamuddin adalah Gubernur Bengkulu pada tahun 2005-2012, dia didakwa korupsi APBD daerahnya sendiri senilai 27 miliar selain itu dia juga terkena kasus korupsi pajak bumi dan bangunan serta bea penerimaan hak atas tanah dan bangunan Bengkulu (PBB-BPHTB) tahun 2006-2007 ke kas negara, namun dimasukkannya ke rekening daerah provinsi Bengkulu. Sehingga negara rugi hingga Rp. 21, 3 miliar. Bukan hanya itu, terdakwa pun telah mengeluarkan desposisi untuk menyalurkan uang hasil pajak tersebut ke Rekening

Muhammad¹⁹⁷, Eep Hidayat¹⁹⁸, Satono¹⁹⁹, Fauzi Siin²⁰⁰, dan Jonh Manuel Manoppo²⁰¹.

Banyaknya kasus Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap pejabat daerah selama beberapa tahun belakangan ini menjadi bukti bahwa terdapat korelasi positif antara otonomi daerah dan praktik korupsi. Terhitung sejak pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, yakni pada tahun 2005, sampai saat ini terdapat ratusan kepala daerah menjadi tersangka kasus korupsi. Di antara sekian banyak kasus tersebut, modus

PT. Bengkulu Mandiri sebagai perusahaan daerah untuk kepentingan penanaman tanaman jarak.

¹⁹⁶Amran Batalipu adalah Bupati Buol, terdakwa kasus suap kepengurusan hak guna usaha perkebunan kelapa sawit PT. Hardaya Inti Plantitions atau PT. Cipta Cakra Murdaya sebesar 1 dan 2 miliar jadi total 3 miliar tahun 2011

¹⁹⁷Mochtar Muhammad adalah Wali Kota Bekasi, dia terkena tiga kasus tindak pidana korupsi, yaitu *pertama* dugaan penyuaipan dalam perolehan Adipura tahun 2010, *kedua*, penyalahgunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2009, *ketiga* terpidana kasus suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2010, dengan hukuman pidana penjara selama 6 tahun denda Rp. 300 juta dan pidana tambahan uang pengganti sebesar Rp. 639 juta.

¹⁹⁸Eep Hidayat adalah Bupati Subang, berdasarkan keputusan Mahkamah Agung (MA) tahun 2012, dia ditetapkan terpidana kasus korupsi biaya pemungutan pajak bumi dan bangunan Kabupaten Subang tahun 2005-2008 senilai Rp. 14 miliar. Dia divonis 5 tahun penjara dan membayar denda sebesar 200 juta atau subsider 3 bulan kurungan dan membayar uang pengganti sebesar Rp. 2, 548 miliar.

¹⁹⁹Satono adalah Bupati Lampung Timur, terpidana kasus korupsi penggelapan rakyat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp. 119 miliar dari pemilik Bank Perkreditan Rakyat, Tripanca Setiadana, tahun 2005. Mahkamah Agung (MA) menjatuhkan hukuman 15 tahun penjara, dan juga dikenakan denda Rp. 500 juta subsider 6 bulan penjara, serta membayar uang pengganti Rp. 10, 5 miliar.

²⁰⁰Fauzi Siin adalah Mantan Bupati Kerinci, terpidana suap dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2008. Mahkamah Agung (MA) memvonis mantan Bupati Kerinci 4 tahun penjara dan denda Rp. 200 juta subsider enam bulan penjara, selain itu, dia juga harus mengembalikan uang hasil korupsi uang makan dan minum, alat kendaraan bermotor dan pengadaan alat tulis kantor sebesar Rp. 2, 8 miliar.

²⁰¹Jonh Manuel Manoppo adalah Mantan Wali Kota Salatiga (2007-2011), tersangka kasus korupsi proyek pembangunan Jalan Lingkar Selatan Salatiga. Berdasarkan audit dari badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Jawa Tengah telah terjadi penyimpangan pada proyek JLS paket STA 1+ 800 sampai dengan STA 8+350 tahun 2008 sepanjang 6, 5 kilometer sehingga merugikan uang negara Rp. 12 miliar lebih. Dan pengadilan Tindak Pidana Korupsi Semarang memvonis 3,5 tahun penjara.

operan di korupsi yang paling banyak dilakukan pejabat daerah adalah menerima suap atas perijinan pengelolaan sumber daya alam, suap pemenangan tender proyek atau pengadaan barang, serta suap dalam penyusunan anggaran. Kewenangan penuh yang dimiliki kepala daerah memungkinkan terjadinya praktik penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang berujung pada perilaku koruptif.²⁰²

Terkait berbagai problematika otonomi daerah yang cenderung koruptif, maka sangat penting bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah tegas dan strategis. Beberapa upaya yang dapat dilakukan adalah, sebagai berikut :

Pertama, segera merevisi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama masalah pembagian wewenang pemerintah pusat dan daerah dan terkait pasal 126 yang memuat status kepala daerah yang terjerat kasus korupsi.

Selama ini, dasar hukum tersebut memberi ketentuan bahwa sejauh belum menjadi terdakwa dan tuntutananya kurang dari lima tahun penjara, mereka bisa bebas dan tetap menempati jabatannya. Status sebagai pejabat negara juga kerap menyulitkan aparat penegak hukum ketika akan menahan dan memeriksa mereka. Undang-Undang mengharuskan pemeriksaan terhadap kepala daerah atas izin presiden. Sedangkan izin tersebut juga harus melalui birokrasi yang panjang dan rumit.

²⁰²Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 49

Dengan merevisi undang-undang tersebut, diharapkan gubernur, bupati atau walikota yang tersangkut kasus korupsi akan dinonaktifkan begitu menjadi tersangka. Jabatan dan hak mereka akan diberikan kembali jika penyidikan kasusnya dihentikan.

Kedua, pemerintah perlu mengefektifkan peran KPK dalam upaya memerangi korupsi di daerah yang semakin banyak dilakukan oleh kepala daerah. Hal ini didasarkan pada kapasitas yang dimiliki KPK untuk masuk ke semua lembaga negara dan melakukan evaluasi untuk pencegahan korupsi. Sebelum hal tersebut ditempuh, langkah yang harus diambil adalah penguatan posisi KPK di daerah, yakni dengan pembentukan KPK di daerah.

Ketiga, menerapkan asas pembuktian terbalik. Asas pembuktian terbalik merupakan aturan hukum yang mengharuskan seseorang untuk membuktikan kekayaan yang dimilikinya, sebelum menjabat dibandingkan setelah menjabat. Serta darimana sumber kekayaan itu berasal. Jika jumlah kekayaan naik secara drastis dan bersumber dari uang negara atau sumber lain yang ilegal, hal tersebut mengidentifikasi bahwa perbuatan tindak pidana korupsi.²⁰³

Kekhawatiran lainnya adalah intervensi asing dalam gagasan otonomi daerah. Muncul wacana bahwa pasca gelombang demokratisasi, NKRI akan tercabik-tercabik menjadi negara-negara terpisah sebagaimana dialami oleh bekas Uni Soviet pasca gagasan. *Glasnot* dan

²⁰³Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 55-56

Perestroika. Pengalaman selama puluhan tahun berada dibawah pemeritahan sentralistik menyadarkan orang pada ingatan buruk tentang pusat sebagai penerima upeti, hasil-hasil kekayaan daerah disetor ke pusat sebagai penerima upeti, hasil-hasil kekayaan daerah disetor ke pusat tanpa memedulikan realitas kemiskinan di daerah.

Sementara daerah-daerah yang kaya dengan potensi sumber daya alam akhirnya tidak berdaya karena pada kenyataannya mereka hanya dijadikan sapi perahan. Akibatnya, terjadi ketimpangan ekonomi dan pembagian kue pembangunan antara pusat dan daerah. Pada saat bersamaan, rantai birokrasi yang terbentang dari pusat ke daerah berkontribusi pada lemahnya inisiatif daerah. Budaya “Asal Bapak Senang” (ABS), dan “Menurut Petunjuk Bapak” menjadi lahan subur bagi tumbuhnya sikap dan perilaku feodalisme yang kian menjauhkan bangsa kita dari demokrasi.

Berangkat dari realitas tersebut, Indonesia pasca-reformasi ditengarai tidak punya pilihan lain selain menerapkan sistem faderalisme. Di bawah sistem ini, potensi disintegrasi akan dapat diredam, kesejahteraan rakyat akan lebih terjamin. Tapi, kita tahu, kebijakan otonomi daerah yang kita terapkan tidak terkait dengan sistem federalisme.²⁰⁴

²⁰⁴Tjahjo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, 179

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Langkah besar diambil oleh pemerintah pusat untuk segera merespon permasalahan-permasalahan yang sudah terjadi pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terbukti pada tanggal 30 September 2014 pemerintahan pusat dibawah komando Presiden Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku setelah diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 oleh Menkumham Amir Syamsudin.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/walikota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Pada kebijakan Undang-Undang ini, tidak menyatakan penyerahan dan pelimpahan kewenangan, namun dengan kalimat penyerahan dan pelimpahan urusan. Terjadi pergeseran makna bahwa kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dalam bentuk kewenangan yang dulunya diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, namun dalam kebijakan Undang-Undang ini, kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan berada pada pemerintahan pusat. Pemerintah pusat menyerahkan dan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan untuk ditangani oleh pemerintah daerah.²⁰⁵

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia.

²⁰⁵Setiawan, Handbook Pemerintahan Dearah, 78-79

Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan yang diberikan otonomi seluas-luasnya.²⁰⁶

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan

²⁰⁶Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 39-41

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional.

Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.²⁰⁷

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

²⁰⁷Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 41-42

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan presiden.

Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan presiden. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka presiden berkewajiban untuk melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.²⁰⁸

Tapi hal tersebut juga menimbulkan dampak negatif yaitu permasalahannya tetap sama yaitu, banyaknya kepala pemerintahan daerah yang terkena kasus tindak pidana korupsi.

Pertama, program otonomi tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah. Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit local untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Kedua, program otonomi daerah telah memotong hierarki pemerintahan, sehingga tidak efektif lagi kontrol pemerintah pusat ke daerah karena tidak ada lagi hubungan struktural secara langsung memaksakan kepatuhan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Ketiga, masyarakat belum mampu mengawasi ketika kolusi terjadi antara pihak eksekutif dengan legislatif.²⁰⁹

Setelah kurang lebih satu tahun Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah berjalan, yang juga masih kurang mampu merespon berbagai dampak negatif yang sudah disebutkan diatas, Maka pada tanggal 18 maret 2015 Presiden Jokowi dan Menkumham (Menteri Hukum dan Ham) Yasonna H. Laoly merubah Undang-Undang

²⁰⁸ Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 42-43

²⁰⁹ Utami, "Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia," 40

Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Latar Belakang terbentuknya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Beserta Isinya

Hal yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah dikarenakan banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, secara langsung juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan daerah. DPR RI menganggap perlu untuk melakukan perubahan kedua mengingat kondisi-kondisi tersebut.

Dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 terdapat 6 pasal yang mengalami perubahan.²¹⁰

Pada bagian Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 huruf a menyebutkan bahwa “bahwa untuk kesinambungan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat;” huruf b menyebutkan “bahwa ketentuan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten/kota perlu dilakukan penyesuaian dengan Undang-Undang yang mengatur pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota;” huruf c menyebutkan “bahwa untuk mengatasi permasalahan sebagaimana yang dimaksud pada huruf b, ketentuan tugas dan

²¹⁰Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 43

wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu dilakukan perubahan;” huruf d menyebutkan “bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;”.

Banyaknya Kepala Daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, membuat DPRD Provinsi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatannya. Begitupun dengan DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang-Undang tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Sebagaimana Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.²¹¹

Berikut merupakan isi dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana dalam Undang-Undang tersebut ada enam (6) ketentuan atau pasal-pasal yang mengalami perubahan, penghapusan, dan penambahan, diantaranya adalah sebagai berikut :

²¹¹Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 43-44

1. Ketentuan ayat (1) Pasal 63 diubah, sehingga berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah” yang sebelumnya berbunyi “Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) dapat dibantu oleh wakil kepala daerah”.
2. Ketentuan ayat (1) huruf f pasal 65 dihapus, dimana bunyi dari huruf f yang dihapus adalah “mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah”.
3. Ketentuan pasal 66 ayat (3) diubah dan ditambah 1 (satu) ayat, yakni ayat (4):
 - a. Bunyi dari ayat 3 adalah “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah” yang sebelumnya ayat 3 berbunyi “Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah”.
 - b. Bunyi dari ayat tambahan yakni ayat 4 adalah “ Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatan”.
4. Ketentuan Pasal 88 diubah sehingga berbunyi:
 - 1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur

melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya pejabat gubernur”.

2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota. Yang sebelumnya berbunyi “Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya bupati/wali kota atau sampai diangkatnya pejabat bupati/wali kota”.

5. Ketentuan Pasal 101 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e disisipkan huruf d1, yang berbunyi “Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.

6. Ketentuan Pasal 154 ayat (1), di antara huruf d dan huruf e, disisipkan huruf d1 yang berbunyi “Memilih bupati dan wakil bupati

serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.²¹²

Dalam Undang-Undang tersebut Wakil Kepala Daerah dipilih secara paket bersamaan dengan Calon Wakil Kepala Daerah, perubahan beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pembagian tugas Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Namun mekanisme perubahan ini belum mampu sepenuhnya melingkupi kinerja pemerintah daerah yang bebas dari praktik-praktik korupsi, apabila, DPRD belum mampu secara maksimal menjalankan tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan, serta mekanisme dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.

Padahal, apabila Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, atau Wali Kota) berhenti karena meninggal dunia, diberhentikan karena berhalangan tetap, atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka dilakukan pengisian

²¹²Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

jabatan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana Pasal 76 huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang: e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;”, kemudian Pasal 78 ayat 2 huruf e menyebutkan bahwa “Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf I, dan huruf j;”.

Seharusnya, DPRD memaksimalkan tugas dan wewenangnya dalam melaksanakan pengawasan kepada Pemerintah Daerah. Jika penggantian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam rangka mengisi kekosongan jabatan karena Kepala Daerah sebelumnya telah terbukti melakukan pelanggaran dan memiliki keputusan hukum yang tetap, maka pelaksana tugas atau pengisi jabatan untuk meneruskan masa jabatan haruslah berintegritas dan bukan menambah deretan keterlibatan kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat daerah.²¹³

Praktik-praktik korup yang dilakukan oleh kepala daerah mengakibatkan desentralisasi yang seharusnya mampu menjadi suatu asas yang baik dalam menjalankan sistem pemerintahan, justru dalam otonomi daerah di Indonesia menjadi salah satu penopang terjadinya

²¹³Utami, “Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia,” 44-45

pelanggaran-pelanggaran terhadap Undang-Undang. Di samping itu, fenomena kepala daerah di Indonesia terjerat kasus korupsi telah menjadi semacam siklus yang terjadi secara berulang-ulang. Di sejumlah daerah, korupsi kepala daerah bahkan seolah-olah sudah menjadi tradisi yang diwariskan.²¹⁴

Provinsi Riau misalnya, tiga gubernur secara berturut-turut telah ditetapkan KPK menjadi terpidana kasus korupsi, sehingga tidak mengherankan jika dari hal ini Provinsi Riau saat ini sedang berada pada „lampu kuning“ oleh KPK atau dengan kata lain Provinsi Riau saat ini sedang dalam pengawasan KPK. Sementara itu, di provinsi lainnya di Pulau Sumatera, yakni Provinsi Sumatera Utara juga mengalami hal yang tak jauh berbeda, dua gubernurnya secara berturut-turut menjadi terpidana kasus korupsi. Tentu, tidaklah mengherankan apabila Prof. Bagir Manan mengatakan bahwa “dalam tataran pelaksanaan otonomi daerah belum pernah dilaksanakan sebagaimana mestinya.” Hal ini disebabkan karena begitu banyaknya kasus korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah.

Oleh karena itu, masyarakat tentunya memberikan penghargaan setinggi-tingginya pada KPK yang tanpa lelah memberantas korupsi. Namun, melihat semakin banyaknya kasus korupsi terjadi di sejumlah daerah oleh kepala daerah menandakan bahwa pemberantasan korupsi harus menjadi perhatian kepada seluruh elemen negara dan masyarakat.

²¹⁴Sommaliagustina, “Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah,” 52

Sejumlah upaya untuk pencegahan terjadinya korupsi di daerah mutlak dilakukan. Misalnya dengan melakukan penyederhanaan birokrasi dan alur perijinan menjadi hal yang mutlak dilakukan untuk mencegah praktik suap yang selama ini kadung dianggap wajar. Dalam konteks kepentingan jangka panjang, gagasan untuk membentuk perwakilan KPK di daerah sepatutnya tidak berakhir sebagai wacana belaka.

Apabila ditinjau dari efek yang ditimbulkan oleh tindak pidana korupsi maka dapat dikatakan bahwa korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Oleh karena itu masyarakat sangat menaruh harapan yang besar terhadap lembaga KPK sebagai lembaga anti suap yang sejauh ini cenderung masih dapat dipercaya, dibanding penegak hukum lainnya. Di atas itu semua, partisipasi aktif masyarakat sipil dalam mengawasi dan mengontrol jalannya pemerintahan daerah merupakan hal yang mutlak. Tanpa adanya kekuatan *check and balance* yang berasal dari *civil society*, dapat dipastikan kepala daerah akan menjelma serupa raja-raja kecil yang congkak, arogan dan korup.²¹⁵

Setelah Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 berjalan tiga tahun setelahnya yaitu pada tahun 2018, banyak sekali kepala pemerintahan melakukan tindak pidana korupsi. Ini terbukti dan membuktikan bahwa sangat manfaat sekali Undang-Undang tersebut, meskipun pada dasarnya tindak pidana korupsi tidak baik untuk dilakukan.

²¹⁵Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 53

Kasus-kasus korupsi kepala daerah ini pulalah yang menjadi salah satu indikasi kegagalan otonomi daerah di Indonesia dan inilah juga yang menjadi tonggak awal munculnya perubahan kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu perubahan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana dikutip dalam bukunya Agus Susanto yang berjudul “Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia” terdapat tiga (3) alasan kegagalan otonomi daerah melahirkan eksis negatif yaitu korupsi, dan ini yang menjadi dasar Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah muncul.

Alasan Pertama adalah, Dikarenakan otonomi daerah yang selama ini berjalan cenderung hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam membuat kebijakan, pengelolaan keuangan serta administrasi birokrasi dari pusat ke daerah. Sistem otonomi daerah yang selama ini berjalan luput menyertakan pembagian kekuasaan ke masyarakat. Dari hal ini menimbulkan konsekuensi munculnya peluang untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah hanya terbuka bagi para elite lokal. Hal inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya perbuatan koruptif antara pengusaha nakal dan penguasa korup.

Alasan Kedua adalah, otonomi daerah telah memutus struktur hirarkis pemerintahan, yang memungkinkan kepala daerah menjalankan kekuasaannya tanpa kontrol pemerintah pusat. Hubungan pusat dan

daerah dalam sistem otonomi yang sekarang ini berjalan ialah hubungan yang bersifat normatif-fungsional. Situasi ini menyebabkan tidak adanya institusi formal yang mampu melakukan pengawasan secara efektif terhadap kinerja pemerintahan daerah.

Alasan Ketiga adalah, gagalnya dewan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pengontrol kekuasaan. Bahkan, dalam banyak kasus korupsi di daerah, legislatif sering kali menjadi aktor yang terlibat di dalamnya. Di sisi lain, gerakan masyarakat sipil (civil society) yang diharapkan mampu menjadi pengawal pejabat negara yang rentan melakukan tindak pidana korupsi.²¹⁶

4. Penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sebagai bentuk pengaplikasian dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Seperti yang sudah disebutkan dalam sub bab sebelumnya, bahwa maraknya praktik korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah membuat pemerintah mengeluarkan Undang-Undang terbaru tentang Pemerintahan Daerah, yaitu perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Upaya tersebut dilakukan, karena untuk mengisi jabatan kosong yang ditinggalkan oleh kepala daerah, yang mana yang menggantikannya

²¹⁶Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 51

adalah wakil dari kepala daerah, melalui landasan hukum yaitu Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal itu tentu tidak akan cukup, dan hal lain yang perlu dilakukan adalah melalui penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sebagai bentuk pengaplikasian dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.

Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) terdiri dari Inspektorat Jenderal Kementerian, Unit Pengawasan Lembaga Non Kementerian seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Provinsi, Serta Inspektorat Kabupaten/Kota, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Penguatan itu dilakukan supaya Pemerintah Daerah tidak sewenang-wenang mengangakat dan memberhentikan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) secara masif.

Karena kita ketahui bersama sepanjang tahun 2004-2018 banyak sekali kepala daerah tertangkap tangan melakukan tindak pidana korupsi, akibat kurangnya pengawasan dan penguatan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Parahnya, Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) juga melakukan tindak pidana korupsi, hal ini membuktikan gagalnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan gagalnya pengawasan dari Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP).

Seperti misalnya, kasus penyuapan yang dilakukan Kepala Desa Agus Mulyadi bersama-sama Bupati Pamekasan Achmad Syafii yang melibatkan Inspektur Kabupaten Pamekasan Sutjipto Utomo, Kepala Bagian Inspektur Kabupaten Pamekasan Noer Solehhodhin, dan Kepala Kejaksaan Negeri Pamekasan Rudy Indra Prasetya pada Agustus 2017 lalu. Sebelumnya, pada Mei 2017, KPK pernah memproses seorang APIP Kementerian. Salah satu Inspektur Jenderal Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) diduga menyuap Auditor Utama BPK Rochmadi Saptogiri agar Kemendes PDTT mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Selain OTT yang dilakukan KPK, sekitar Juli 2016, salah satu Kejaksaan Negeri pernah memproses seorang APIP sebagai tersangka kasus korupsi. APIP tersebut yakni Inspektur Kabupaten Madiun Benny Adiwijaya. Lalu, Benny divonis 4 tahun penjara dan dihukum membayar uang pengganti sebesar Rp 1,3 miliar subsider 2 tahun penjara karena bersalah menyalahgunakan anggaran Inspektorat Kabupaten Madiun yang sebelumnya bernama Badan Pengawasan (BP) tahun anggaran 2012-2014. Bagi KPK, perlu ada perubahan regulasi, seperti RUU Sistem Pengawasan Intern Pemerintahan sebagai kebutuhan mendesak mencegah maraknya korupsi yang dilakukan kepala daerah.

Apabila kedudukan inspektorat daerah tidak lagi di bawah kepala daerah, maka pekerjaan yang dilakukan oleh inspektorat kepala daerah

lebih independen dan leluasa dalam upaya mencegah segala bentuk penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan kepala daerah. Meski begitu, kita patut mengapresiasi upaya pemerintah yang tengah merevisi Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Revisi PP Perangkat Daerah ini diarahkan pada penguatan dan independensi peran inspektorat daerah serta penganggarannya.

Salah satu hal yang harus segera dilakukan ialah memastikan semua aktivitas penyusunan anggaran dan pengadaan barang dilakukan secara akuntabel dan transparan. Mekanisme layanan e-procurement, e-catalog, e-planning dan e-budgetting idealnya menjadi hal yang wajib dipraktikkan oleh semua daerah di Indonesia. Dengan perencanaan anggaran dan pengadaan barang yang dilakukan secara daring, potensi korupsi yang melibatkan pejabat daerah, legislatif dan pengusaha dapat ditekan ke angka paling minimal. Tidak kalah penting dari itu ialah menata ulang alur birokrasi perizinan daerah yang lebih sederhana sehingga terhindar dari perilaku koruptif.²¹⁷

B. Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah*

Setiap tindakan yang dilakukan tentu memiliki motif dan tujuan. Hukum dibentuk tentu di baliknya memiliki satu motif, tujuan dan misi tertentu yang hendak dicapai. Bila suatu hukum dibuat tanpa

²¹⁷Sommaliagustina, "Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah," 53-55

memperhatikan goal yang hendak dicapai, hukum tersebut akan kering dari makna dan guna. Bila keberadaannya tidak memiliki berguna, maka sia-sialah hukum itu dibentuk. Hal ini sebagaimana dengan pernyataan Abdul Majid an-Najjar bahwa mengetahui tujuan yang hendak dicapai dari undang-undang sangatlah penting, khususnya bagi yang berkecimpung langsung di dalam pembentukan undang-undang (*legislative*) dan dalam penerapannya (*executive*). Karena dengan mengetahui maksud tersebut seseorang dapat memahami suatu produk hukum dengan sebenar-benarnya, serta dapat menerapkannya dengan tepat dan benar. Hal ini tidak terkecuali hukum bersumber dari Allah SWT. Bahkan, secara khusus, dalam penetapan hukum Islam urgensi dan kebutuhannya jauh lebih besar.

Syariat Islam telah ditetapkan secara sempurna dan transmisi wahyu telah usai bersamaan dengan wafatnya Rasulullah, karena itu tertutup pula kemungkinan adanya transformasi hukum bagi para penganutnya, kecuali dengan melakukan penelusuran maksud dan tujuan syariat itu (*Maqashid Syariah*) dengan cermat dan teliti, untuk dipahami dengan baik dan diterapkan secara tepat dalam melakukan ijtihad hukum Islam dalam segi teoritis, maupun aplikasinya secara praktis.²¹⁸

Tujuan penetapan hukum yaitu sering kita kenal sebagai *Maqashid Syariah*, merupakan salah satu konsep penting dalam kajian hukum islam. Dikarenakan hal tersebut wajib dipahami oleh mujtahid yang melakukan

²¹⁸ Masyhari, "Urgensi *Maqashid Syariah*," STAIC, 20 November 2020, staic.ac.id/Maqashid-Syariah.

ijtihad. Disiplin ilmu *Maqashid Syariah* juga dianggap sebagai prospektif dan memiliki jangkauan kedepan dalam kajian literatur hukum islam, *Maqashid Syariah* juga pengetahuan yang harus kita pelajari bersama, dan itu merupakan hak setiap orang. Hanya saja, pengetahuan tersebut harus ditempatkan pada tempat dan kedudukannya masing-masing sesuai posisinya, baik itu ulama, pencari ilmu (طالب العلم), orang awam dan semua *mukallaf* sehingga masing-masing dapat mengambil manfaatnya tanpa melewati batas dan kadar kemampuannya. Tapi perlu digaris bawahi bahwa hanya orang alim saja yang boleh menggunakannya dalam mengambil hukum dan memberikan fatwa berlandaskan *Maqashid Syariah*, supaya nantinya tidak ada hal yang merugikan.

Mengetahui dan memahami *Maqashid Syariah* secara utuh adalah suatu hal yang harus didalami oleh kita bersama, mengingat hal itu, supaya bisa memahami secara benar nas-nas syar'i yang ada didalamnya, bahkan Imam Al-Syatibi dalam kitabnya *al-Muwafaqot* mengatakan bahwa : Dalam upaya menggali hukum islam atau istinbat al-ahkam seseorang harus memahami *Maqashid Syariah*.²¹⁹

Diyakini bahwa tidak ada satu pun hukum yang dibuat tanpa adanya satu tujuan. Dalam konteks hukum islam tujuan ini telah menjadi satu disiplin ilmu tersendiri yang dikenal dengan *Maqashid Syariah*.

Karena dalam pengertian *Maqashid Syariah* sendiri adalah terdiri dari dua kata, *Maqashid* dan *Syariah*. Kata *Maqashid* merupakan bentuk jama'

²¹⁹Sanusi, *Ushul Fiqh*. 245

dari maqshad yang berarti maksud dan tujuan, sedangkan Syariah mempunyai pengertian hukum-hukum Allah yang ditetapkan untuk manusia agar dipedomani untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia maupun di akhirat. Maka dengan demikian, *Maqashid Syariah* berarti kandungan nilai yang menjadi tujuan pensyariaan hukum. Maka dengan demikian, *Maqashid Syariah* adalah tujuan-tujuan yang hendak dicapai dari suatu penetapan hukum.

Lebih lanjut Kandungan *Maqashid Syariah* dapat diketahui dengan merujuk ungkapan al-Syathibi, seorang tokoh pembaru ushul fiqh yang hidup pada abad ke-8 Hijriah, dalam kitabnya *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah*. Di situ beliau mengatakan bahwa sesungguhnya syari'at itu ditetapkan tidak lain untuk kemaslahatan manusia di dunia dan di akhirat. Jadi, pada dasarnya syari'at itu dibuat untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan jama'ah, memelihara aturan serta menyemarakkan dunia dengan segenap sarana yang akan menyampaikannya kepada jenjang-jenjang kesempurnaan, kebaikan, budaya, dan peradaban yang mulia, karena dakwah Islam merupakan rahmat bagi semua manusia.

Hal itu sebagaimana ditegaskan oleh Al-Khadimi bahwa *Maqashid Syariah* merupakan dalil yang bersifat yakin dan qat'i, berdasarkan teks al-Qur'an dan al-Hadits, ijmak, dalil umum dan khusus, istiqrā' terhadap hukum-hukum syariat, kaidah fikih dan ushul fikih, nalar akal dan realitas waktu dan tempat.

Dari pengertian di atas, dapat dikatakan bahwa yang menjadi bahasan utama dalam *Maqashid Syariah* adalah hikmah dan illat ditetapkan suatu hukum. Dalam kajian ushul fiqh, hikmah berbeda dengan illat. Illat adalah sifat tertentu yang jelas dan dapat diketahui secara objektif (*zahir*), dan ada tolak ukurnya (*mundhabit*), dan sesuai dengan ketentuan hukum (*munasib*) yang keberadaannya merupakan penentu adanya hukum. Sedangkan hikmah adalah sesuatu yang menjadi tujuan atau maksud disyariatkannya hukum dalam wujud kemaslahatan bagi manusia.

Untuk mencapai suatu kemaslahatan tersebut, ketika dilihat secara umum dapat dicapai dengan dua cara yaitu; *Pertama*, Mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia yang disebut dengan istilah *jalb al-manafi'*, manfaat ini bisa dirasakan secara langsung saat itu juga atau tidak langsung pada waktu yang akan datang. *Kedua*, Menghindari atau mencegah kerusakan dan keburukan yang sering diistilahkan dengan *dar' al-mafasid*. Adapun yang dijadikan tolok ukur untuk menentukan baik buruknya (manfaat dan mafsadahnya) sesuatu yang dilakukan adalah apa yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia yakni kebutuhan primer, sekunder, dan tersier.²²⁰

Menurut analisa peneliti bahwa bentuk perubahan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah, disana dalam poin-poin setiap pasal mengandung pengertian bahwa manfaatnya akan dirasakan oleh

²²⁰Ghofar Shidiq, "Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam," Sultan Agung XLIV, no.118 (Juni, 2009): 118-119

manusia karena lebih banyak mengatur hal-hal yang menjadi pokok bagi keberlangsungan suatu bangsa. Dalam ketentuan ayat (1) Pasal 63 misalnya yang berbunyi :

“Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah”.

Menurut pendapat peneliti bahwa sangatlah bermanfaat ketika kepala daerah berhalangan, maka sebagai ganti sebagaimana yang sudah disebutkan dalam ketentuan ayat (1) Pasal 63 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah adalah wakil kepala daerah, ditambah memang banyaknya kepala daerah yang tersandung kasus korupsi sebagaimana yang sudah disebutkan data diatas.

Berikut peneliti akan tulis beberapa keterangan tentang Peran *Maqashid Syariah* menurut beberapa tokoh yang akan dikaitkan pada pembentukan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, karena diyakini atau tidak *Maqashid Syariah* memiliki tingkat urgensi yang amat besar bagi para ahli ushul fikih klasik. Terbukti dari pernyataan di dalam karya-karya mereka. Diantaranya adalah:

Pertama, Imam al-subki (W. 1370 M) menyampaikan bahwa seluruh hukum syariat itu kembali pada satu kesimpulan: *Jalb al-masalih* dan *dar' al-mafasid*. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh imam ‘Izz al-Din bin ‘Abd al-Salam (W. 1262 M). Selanjutnya dikembangkan secara lebih rinci oleh Imam al-Ghazali (w. 505 H/ 1111 M) bahwa *ummahat al-*

maslahat (induk kemaslahatan) itu terdapat dalam lima prinsip (*al-daruriyyah al-khamsah*) yang terdiri atas *hifz al-din* (menjaga agama), *hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *hifz al-nasal* (menjaga keturunan), *hifz al-‘aql* (menjaga akal), dan *hifz al-mal* (menjaga harta).

Beliau juga mengatakan bahwa *maslahat* adalah menarik manfaat atau menolak bahaya, yang merupakan esensi dari syariat itu sendiri, esensi syariat terbagi menjadi lima, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, nasab, dan harta manusia.²²¹

Menurutnya, segala hal yang mengandung pemeliharaan terhadap lima asas ini adalah kemaslahatan. Sedangkan, yang bertentangan dengan asas-asas ini termasuk mafsadat, sementara upaya menolaknya disebut *maslahat*.

Secara implisit, al-Ghazali ingin mengungkapkan bahwa setiap hukum syariat pasti memiliki esensi pembentukannya yakni mewujudkan kebaikan universal bagi manusia dan tidak mungkin menjerumuskan manusia ke dalam lubang kehancuran. Tampaknya al-Ghazali ingin membela “kepentingan” tuhan dalam teks dan meniadakan kebaikan dalam pandangan manusia. Menurutnya, *maslahat* adalah *maslahat* menurut syariat, bukan menurut persepsi manusia.

Oleh karena itu, al-Ghazali melontarkan kritik pedas terhadap produk ijtihad ulama terhadap raja yang menggauli istrinya pada siang hari

²²¹A. Muhyiddin Khotib, “Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif *Maqashid Syariah*” (Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya, 2019), 91-92

ramadhan dengan berpuasa dua bulan berturut-turut. Karena ini kontradiksi dengan ketentuan syariat secara tekstual yakni membebaskan budak.

Lebit lanjut, al-Ghazali menyatakan syariat tidak mungkin hampa dari esensi pembentukannya yang berkisar pada lima term, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, nasab, dan harta manusia.

Bahkan seluruh agama dan ajarannya pasti memiliki esensi yang sama dalam menyikapi fenomena kekafiran, pembunuhan, seks bebas, pencurian, dan minuman keras. Disinilah titik temu semua agama. Kebaikan universal, kebenaran hakiki, dan sebuah keniscayaan dalam setiap agama.²²²

Pertanyaannya, apakah benar Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, termasuk kemaslahatan seperti yang diungkapkan oleh al-Ghazali, maka kalau kita telisik lebih dalam mengenai asal mula pembentukan tersebut, yaitu dikarenakan akibat dari banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, secara langsung juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan daerah, ketika roda pemerintahan daerah terganggu maka secara tidak langsung akan berhubungan juga dengan kemaslahatan umat manusia, seperti pengambilan keputusan oleh kepala daerah, akan tersendak atau akan terganggu dengan adanya hal tersebut, untuk itu, menurut peneliti Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, sudah termasuk kedalam masalah seperti yang dikatakan oleh al-Ghazali.

²²²Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 39-41

Kedua, pendapat yang dilontarkan oleh Imam Haramain al-Juwaini (wafat pada tahun 478 H/1185 M) beliau mengatakan, “Siapapun yang tidak memahami adanya maksud dan tujuan perintah dan larangan syariat, maka ia tidak akan mengetahui hakikat dari penetapan hukum syariat itu sendiri”.

Selain itu, al-juwaini juga menyatakan bahwa ketidaktahuan terhadap tujuan dasar syariat dalam perintah dan larangan menyebabkan terjadinya benturan keras di kalangan ulama.

Al-Juwaini berargumentasi bahwa para sahabat telah melakukan transformasi makna dan esensi syariat dari teks, kemudian menerapkannya pada masalah yang secara tekstual tidak ditemukan dalam teks itu sendiri.

Maka dalam pandangan peneliti, adanya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD dalam membentuknya sudah mengetahui bahwa dengan adanya Undang-Undang tersebut memberikan banyak manfaat bagi ummat, termasuk dalam hal kekosongan kepemimpinan.

Sebagaimana Pasal 76 huruf e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang: e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;”, kemudian Pasal 78 ayat 2 huruf e menyebutkan bahwa “Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf I, dan huruf j;”.

Dan dipertegas dengan ketentuan pasal 88 ayat 1 dan 2 Undang-Undang 9 tahun 2015 Pemerintahan Daerah yang berbunyi :

“Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya wakil gubernur sebagai gubernur.”

“Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya wakil bupati/wakil wali kota sebagai bupati/wali kota.”

Ketiga, Saifuddin Al-Amidi (wafat pada tahun 66 H/1261 M), sebagaimana dikutip oleh Umar bin Shalih dalam kitabnya “Maqashid asy-Syariah ‘Inda al-Imam al-Izz bin Abdissalam” berpendapat bahwa kesepakatan telah tercapai di kalangan pakar hukum Islam hukum tidak boleh kering dari hikmah, baik hikmah itu tampak jelas ataupun tidak. Asy-Syari’ tidak pernah menetapkan satu hukum tersebut dibuat untuk mewujudkan maslahat bagi manusia.

Namun, hal tersebut, menurut al-Amidi, bukanlah suatu keharusan bagi Allah, berdasarkan pengamatan yang mendalam pada kebiasaan yang telah berlaku pada proses pembentukan hukum.

Hikmah yang dapat dipetik dari Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah terutama dalam pasal 101 dan pasal 154 masing-masing ayat 1 huruf d1 yang berbunyi :

“Memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.

“Memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan”.

Yang intinya adalah bahwa sesuatu yang batil seperti korupsi harus segera dimusnahkan meskipun yang melakukannya adalah pimpinan tertinggi dari kepala daerah seperti Gubernur, Wali Kota, maupun Bupati sekalipun, maka untuk mengisi dan menjalankan roda pemerintahannya adalah wakil dari Gubernur, Wali Kota, maupun Bupati tersebut.

Keempat, Al-Izz bin Abdussalam (wafat pada tahun 660 H/1261 M) berkata, “Siapapun yang memperhatikan esensi syariah, dalam upaya mendatangkan maslahat dan menolak mafsadat, ia akan memperoleh keyakinan dan pengetahuan yang mendalam bahwa maslahat tidak boleh diabaikan dan mafsadat tidak boleh didekati, kendatipun tidak ada ijma’, teks maupun *qiyas* yang khusus membahasnya. Karena pemahaman inti syariat meniscayakan hal tersebut.

Jumlah teks syariat sangat terbatas dan respon teks terhadap permasalahan yang muncul dengan wajah barupun, tidak serta merta dapat

digali secara cepat. Namun, dengan mengembalikan teks kepada dasar falsafah pembentukannya akan dapat diketahui mana yang dikehendaki teks dan mana yang tidak. Sehingga, parameternya adalah masalah dan mafsadah.

Bila masalah adalah yang dikehendaki oleh syariat, maka mafsadah adalah yang ditentang oleh syariat.²²³

Hubungan atau relasi dalam pembentukan Undang-Undang 9 tahun 2015 Pemerintahan Daerah adalah bahwa badan legislatif yang menyusun Undang-Undang ini pastinya memperhatikan hal-hal kecil sekalipun, seperti dampak positif dan negatifnya, pertanyaannya sekarang adalah Undang-Undang 9 tahun 2015 Pemerintahan Daerah membawa kemaslahatan atau tidak? Tentu jawabannya adalah mengandung maslahat, dikarenakan hal tersebut bisa meminimalisir dan memperkecil keadaan dalam hal korupsi di setiap daerah.

Kelima, Ibnu Qudamah al-Maqdisi (lahir pada tahun 541 H dan wafat pada tahun 629 H) berkata, “Pengetahuan terhadap motivasi syar’i dan hikmahnya menjadikan seorang mukallaf lebih cepat untuk menerimanya. Maka sesungguhnya jiwa manusia membutuhkan pada hukum-hukum yang dapat dicerna oleh akal sehingga menggiring kepada keterpaksaan hukum dan kepahitan ibadah. Untuk tujuan seperti ini, dianjurkan nasihat, peringatan, menyebutkan keelokan syariat dan makna-makna tersiratnya.

²²³Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 41-42

Makna yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah bahwa umat manusia, khususnya yang ada di setiap pemerintahan daerah membutuhkan kesejahteraan dan kemakmuran, dengan cara apa, yaitu meminimalisir korupsi-korupsi yang dilakukan oleh pimpinan di setiap daerah.

Keenam, Ibnu Taimiyyah (lahir pada tahun 1263 H dan wafat pada tahun 1328 H), beliau menyatakan bahwa seluruh syariat yang dibawa nabi Muhammad SAW pasti memiliki tujuan untuk mewujudkan kemaslahatan di dunia dan di akhirat. Sehingga meniscayakan beberapa ketentuan yang bertolak belakang dengan syariat adalah batal secara hukum. Meniscayakan pula, bahwa syariat merupakan ukuran yang harus digunakan untuk menimbang sebuah kemaslahatan dan mafsadat yang tidak tertuang pada teks sebagai sebuah perwujudan ketaatan pada Allah SWT dan Rasul-Nya.

Dalam memandang syariat, Ibnu Taimiyyah juga meniscayakan adanya *maqashid* dalam setiap keputusan hukum yang tertuang dalam teks. Namun, ketidaktahuan akan *maqashid* dari satu perintah atau larangan tidak harus meniadakan kedua hal tersebut. Prinsip ketaatan dan kepasrahan penuh kepada Allah SWT dan Rasul-Nya yang harus dikedepankan.

Disisi lain, secara eksplisit Ibnu Taimiyyah ingin menunjukkan bahwa keberadaan *Maqashid Syariah* pada teks harus dilaksanakan sesuai dengan petunjuk dalam teks. Tidak boleh gegabah dengan menabrak teks dan tidak pula berlebihan dalam menaati ketentuan teks.

Sehingga menjalankan teks yang masih tidak diketahui *Maqashid-Nya* berarti telah menjalankan kehendak ilahi.²²⁴

Pernyataan yang dikeluarkan oleh Ibnu Taimiyyah ini menunjukkan bahwa sesuatu yang tidak didasarkan pada prinsip *Maqashid Syariah* maka akan membawa kemudharatan terhadap umat, untungnya Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengandung prinsip-prinsip yang sesuai dengan *Maqashid Syariah* seperti yang sudah disebutkan sebelum-sebelumnya.²²⁵

Ketujuh, Nuruddin al-Khadami (wafat pada tahun H), beliau merangkul beberapa urgensi ilmu terhadap *Maqashid Syariah*, diantaranya, adalah :

Pertama, menampakkan illah, hikmah dan tujuan dari syariat, baik secara parsial ataupun komunal, baik secara umum ataupun khusus, dalam segala sendi kehidupan dalam berbagai tema dalam hukum islam.

Kedua, memberikan kemampuan bagi seorang ahli hukum (*faqih*) dalam menggali hukum (*istinbat*) berdasarkan tujuan tersebut, yang akan membantunya dalam memahami hukum serta penerapannya.

Ketiga, meminimalisir perbedaan dan perdebatan dalam ranah fiqh (*al-Ahkam al-Furu'iyahh*) dan fanatisme bermadzhab. Yaitu dengan menjadikan ilmu *Maqashid* sebagai patokan dalam proses pembentukan

²²⁴Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 42-43

²²⁵Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 44-45

hukum dan mengorganisir berbagai macam pendapat dan mencegah terjadinya kontradiksi.

Keempat, memadukan antara dua sikap ekstrim, yaitu ekstrim kanan yang cenderung tektualis-skipturalis dan yang ekstrim kiri yang cenderung pada esensi dan ruh teks, namun mengesampingkan yang tampak pada teks itu sendiri.

Kelima, membantu seorang mukallaf dalam taklif secara maksimal dan sempurna.

Keenam, membantu seorang penceramah, juru dakwah, guru, hakim, mufti, dan lain sebagainya untuk melaksanakan tugas-tugas mereka agar sesuai dengan yang dikehendaki oleh syariat, bukan sekedar berdasarkan teks secara *letterlijk*.²²⁶

Kedelapan, Muhammad az-Zuhaili (wafat pada tahun H), az-Zuhaili merangkum urgensi *Maqashid Syariah* menjadi lima poin, sebagai berikut :

Pertama, *Maqashid* bisa dijadikan alat bantuan bagi mereka untuk mengetahui hukum syariah, baik yang bersifat universal (kulliyah) maupun parsial (*juz'iyah*), dari dalil-dalil yang pokok dan cabang.

Kedua, *Maqashid* dapat membantu mereka dalam memahami teks-teks syariat dan menginterpretasikannya dengan benar, khususnya dalam tataran implementasi teks ke dalam realitas.

²²⁶Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 45-47

Ketiga, Maqashid dapat membantu mereka dalam menentukan makna yang dimaksud oleh teks secara tepat, khususnya ketika berhadapan dengan lafadz yang memiliki lebih dari satu makna.

Keempat, ketiga tidak mendapati problematika atau kasus kontemporer yang tidak ditemukan teks berbicara tentangnya, mujtahid atau ahli hukum islam bisa merujuk ke *Maqashid Syariah* dengan menetapkan hukum melalui ijtihad, qiyas, istihsan, istihlah, dan lain sebagainya sesuai dengan ruh, nilai-nilai agama, tujuan dan pokok-pokok syariat.

Kelima, Maqashid Syariah dapat membantu seorang mujtahid, hakim dan ahli hukum islam dalam melakukan tarjih dalam masalah hukum islam ketika terjadi kontradiksi antara dalil yang bersifat universal atau parsial. Dengan kata lain, *Maqashid* merupakan salah satu metode tarjih atau taufiq (kompromi) ketika terjadi ta'arudh (kontradiksi) antar teks.²²⁷

Demikian jelaslah posisi dan peran *Maqashid Syariah* bagi manusia, khususnya bagi mujtahid, praktisi hukum Islam, dai dan siapapun yang berkecimpung dalam bidang hukum Islam. Khususnya bagi seorang mujtahid, melihat (meminjam istilah asy-Syathibi) mujtahid adalah laksana Nabi, realisasi terhadap *Maqashid Syariah* tidak dapat terelakkan lagi. Realisasi terhadap maqâshid, menurut Abdurrahman Babakr, merupakan garansi terhadap keberlangsungan dan kontinuitas hukum syariat Islam, juga untuk menghadirkan risalah ini bagi generasi-generasi masa depan yang hadir jauh setelah masa kenabian. Sebab jumlah teks syariat terbatas,

²²⁷ Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 47-48

sementara peristiwa dan kejadian hukum selalu terbarukan. Sehingga, tidak mempertimbangkan *Maqashid* sebagai tujuan dan sasaran merupakan pengabaian dan sekaligus penodaan terhadap agama. Tidak memperhatikan *Maqashid* juga berarti telah menganggap bahwa agama bersifat statis, kaku, usang dan ketinggalan zaman.²²⁸

Bahkan, sejarah mencatat kisah tragis orang-orang yang tidak mau menggunakan konsep ta'lil dengan penuh perenungan, lantas mereka mengabaikan *Maqashid Syariah* dan tidak memperhatikan hikmah tasyri' dan tujuan-tujuannya dalam metode mereka, sehingga mereka menyangka syariat telah usang, dan ujung-ujungnya mereka dibuat pusing sendiri. Babakr mengutip pendapat Fathi ad-Darini yang menyatakan bahwa Madzhab Zhahiriyyah tercerabut dari akarnya, disebabkan konsep mereka bertentangan dengan tuntutan syariat, tujuan dan misi syariat. Karena syariat Islam bukanlah makna literal yang diambil secara tekstual melalui kaidah nahwu, sharaf dan pemahaman secara *linguistik*. Sementara prinsip ta'lil yang berarti memperhatikan tujuan-tujuan syariat dapat memperluas cakrawala teks, tidak terpaku pada makna *literal an sich*. Namun, harus melihat konteks tasyri' yang luas, sebagai realisasi dari tujuan pembuat syariat dan juga menjaga hikmah tasyri' itu sendiri, yaitu mewujudkan kemaslahatan dan keadilan sosial dan ekonomi. Jika tidak, maka tak ada bedanya antara penafsiran secara bahasa dengan ijtihad hukum. Apabila kita mengamati prinsip metodologis kalangan Zhahiriyyah, akan tampak bahwa

²²⁸ Masyhari, "Urgensi *Maqashid Syariah*,"

mereka cenderung menafikan hikmah pada hukum Islam. Hal ini disebabkan mereka berhenti pada tataran literal teks. Sehingga kita dapat, gaya berargumentasi mereka tidak keluar dari berdalil dengan teks-teks ayat, hadits Rasul dan atsar para sahabat secara tekstual. Sikap semacam ini sangatlah berbahaya, karena dapat merusak citra Islam dan mengakibatkan terjadinya kontradiksi-kontradiksi.²²⁹

Abdurrahman Babakr mencatat bahwa yang pertama kali menolak hikmah ta'lil dalam penetapan hukum Islam adalah kalangan Khawarij pada masa Rasulullah SAW. Tatkala beliau membagi harta rampasan perang Hunain berdasarkan ketentuan syariat dan prinsip kemaslahatan. Beliau melebihkan bagian Muallaf daripada bagian mereka yang sudah baik keislamannya. Lantas seorang Badui dengan keras dan kakunya memprotes, “Berlakulah adil, wahai Muhammad. Sungguh, Anda tidak berlaku adil!” Menyikapi hal ini Rasul SAW bersabda, “Celakalah engkau! Siapa lagi yang adil, bila aku tidak dianggap adil?”

Di antara karakter pemikiran golongan Khawarij adalah tidak memperdulikan adab, sopan santun dan diskusi, tidak pula mempergunakan kebijaksanaan dan memperhatikan situasi dan kondisi. Ini wajar, bila melihat watak kebaduian mereka yang keras. Mereka senantiasa berpegang kuat dengan literar teks, tanpa menggali kedalamannya. Terkait karakter mereka, Rasulullah SAW menyebut mereka membaca al-Qur'an, namun al-Qur'an tidak menembus tenggorokan mereka. Selain itu, mereka juga

²²⁹ Masyhari, “*Urgensi Maqashid Syariah*,”

membunuh pemeluk Islam dan membiarkan penyembah berhala. Mengomentari pernyataan Rasulullah SAW tersebut, asy-Syathibi berkata, “Sesungguhnya mengikuti literal teks al-Qur’an tanpa perenungan dan memperhatikan visi, misi dan tujuan teks dapat menghalangi diri dari mengikuti kebenaran. Oleh karena itu, sebagian ulama mencela pendapat Dawud azh-Zhahiri.”²³⁰

Di antara kejanggalan Khawarij, mereka berpendapat bahwa bertahan di bawah pemerintahan yang zalim tak berhukum dengan hukum Allah adalah kekufuran, berdasarkan firman Allah QS al-Maidah [6] ayat 44. Akibat kedangkalan pemahaman, ekstrimis Khawarij menghalalkan darah umat muslim. Mereka membunuh para manula, anak-anak dan menahan kaum wanita, sebagaimana maklum di kalangan mereka. Dengan demikian, hanya berhenti pada literal teks merupakan sikap berbahaya dan menyelisihi manhaj as-salaf ash-shâlih. Hal ini senada dengan pernyataan al-Qarafi bahwa bersikap jumud (statis) terhadap nushush merupakan suatu kesesatan dalam beragama serta kebodohan terhadap tujuan-tujuan para ulama Islam dan para ulama salafusshaleh.²³¹

Maka dalam hal ini ketika peneliti kaitkan pada sebuah perubahan setiap pasal-pasal yang diperharui, disana hanya menekankan pada sebuah titik bahwa pentingnya perubahan tersebut adalah demi kemaslahatan umat, agar supaya dalam pemilihan sebuah pemimpin begitu sangat detail diatur

²³⁰ Masyhari, “*Urgensi Maqashid Syariah*,”

²³¹ Masyhari, “*Urgensi Maqashid Syariah*,”

dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, baik itu tentang ketika suatu kepala daerah berhalangan digantikan oleh wakilnya, dan penulisan pakta integritas atau sebuah janji dari kepala ataupun wakil kepala daerah untuk mensejahterakan umat/masyarakatnya masing-masing sebelum dia memulai pekerjaannya tersebut.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung dan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berlandaskan kedaulatan rakyat dan demokrasi maka perlu dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan dilakukan sebagai konsekuensi atas perubahan undang-undang tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang mengatur wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan dengan kepala daerah. Sehingga perlu diatur pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil kepala daerah agar tidak terjadi disharmoni dan perlunya pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala

daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan.²³²

C. Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Maqashid Syariah sebagai tujuan dari syari'at memiliki kedudukan yang sangat penting dalam pengembangan hukum Islam. Ia merupakan faktor yang sangat membantu dalam memahami dan menerapkan nash-nash syara' secara tepat terhadap petunjuk lafadz-lafadz nash yang mengandung beberapa pengertian, atau sebagian nash yang secara lahiriah bertentangan, serta menjadi petunjuk dalam melakukan istinbath hukum terhadap masalah yang tidak ada nashnya. Di samping itu, *Maqashid Syariah* menjadi tolak ukur bagi para mujtahid untuk mengetahui apakah suatu ketentuan hukum masih bisa diterapkan pada suatu kasus atau tidak layak lagi di terapkan karena tujuan hukum atau illat yang mendasarinya tidak seperti semula lagi.²³³

Menurut Satria Effendi, *Maqashid Syariah* merupakan landasan penetapan hukum, sekaligus sebagai kunci bagi keberhasilan mujtahid dalam ijtihadnya. Oleh karena itu, para mujtahid dalam mengembangkan pemikiran hukum secara umum dan menjawab persoalan-persoalan hukum kontemporer yang kasusnya tidak disebut secara ekspilisit oleh al-Qur'an dan al-Sunnah harus memahami *Maqashid Syariah*.

²³²Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Bagian Umum

²³³ Anisa, "*Urgensi Maqashid Syariah Dalam Pengembangan Hukum Islam*", 7

Seperti pernyataan yang dikemukakan oleh Muhammad az-Zuhaili sebelumnya dimana az-Zuhaili merangkum urgensi *Maqashid Syariah* menjadi lima poin, sebagai berikut :

Pertama, Maqashid bisa dijadikan alat bantuan bagi mereka untuk mengetahui hukum syariah, baik yang bersifat universal (kulliyah) maupun parsial (*juz'iyah*), dari dalil-dalil yang pokok dan cabang.

Kedua, Maqashid dapat membantu mereka dalam memahami teks-teks syariat dan menginterpretasikannya dengan benar, khususnya dalam tataran implementasi teks ke dalam realitas.

Ketiga, Maqashid dapat membantu mereka dalam menentukan makna yang dimaksud oleh teks secara tepat, khususnya ketika berhadapan dengan lafadz yang memiliki lebih dari satu makna.

Keempat, ketiga tidak mendapati problematika atau kasus kontemporer yang tidak ditemukan teks berbicara tentangnya, mujtahid atau ahli hukum islam bisa merujuk ke *Maqashid Syariah* dengan menetapkan hukum melalui ijihad, qiyas, istihsan, istihlah, dan lain sebagainya sesuai dengan ruh, nilai-nilai agama, tujuan dan pokok-pokok syariat.

Kelima, Maqashid Syariah dapat membantu seorang mujtahid, hakim dan ahli hukum islam dalam melakukan tarjih dalam masalah hukum islam ketika terjadi kontradiksi antara dalil yang bersifat universal atau parsial.

Dengan kata lain, *Maqashid* merupakan salah satu metode tarjih atau taufiq (kompromi) ketika terjadi ta'arudh (kontradiksi) antar teks.²³⁴

Demikian jelaslah posisi dan peran *Maqashid Syariah* bagi manusia, khususnya bagi mujtahid, praktisi hukum Islam, dai dan siapapun yang berkecimpung dalam bidang hukum Islam. Khususnya bagi seorang mujtahid, melihat (meminjam istilah asy-Syathibi) mujtahid adalah laksana Nabi, realisasi terhadap *Maqashid Syariah* tidak dapat terelakkan lagi. Realisasi terhadap maqâshid, menurut Abdurrahman Babakr, merupakan garansi terhadap keberlangsungan dan kontinuitas hukum syariat Islam, juga untuk menghadirkan risalah ini bagi generasi-generasi masa depan yang hadir jauh setelah masa kenabian. Sebab jumlah teks syariat terbatas, sementara peristiwa dan kejadian hukum selalu terbarukan. Sehingga, tidak mempertimbangkan *Maqashid* sebagai tujuan dan sasaran merupakan pengabaian dan sekaligus penodaan terhadap agama. Tidak memperhatikan *Maqashid* juga berarti telah menganggap bahwa agama bersifat statis, kaku, usang dan ketinggalan zaman.²³⁵

Maka disini menurut analisa peneliti ada beberapa hal kenapa kemudian Peran *Maqashid Syariah* sangat penting dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu sebagai berikut:

²³⁴ Sarwat, *Maqashid Syariah.*, 47-48

²³⁵ Masyhari, "Urgensi *Maqashid Syariah*,"

1. Membuka cakrawala bagi semua masyarakat Indonesia, tidak hanya yang muslim saja, juga dari yang non-muslim bahwa peran *Maqashid Syariah* banyak sekali dalam sendi kehidupan terutama dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Mempertegas bahwa Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sesuai dengan *Maqashid Syariah* baik dalam segi penerapannya dan juga manfaatnya.
3. Membuktikan bahwa *Maqashid Syariah* merupakan label syariah yang wajib kita ikuti karena memiliki manfaat yang banyak bagi sekitar.
4. Mempermudah untuk mengetahui hukum-hukum yang bersifat umum maupun khusus, terutama maslahat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Bisa menjadikan *Maqashid Syariah* sebagai salah satu standart dalam menentukan suatu pembentukan Undang-Undang supaya memiliki manfaat yang tak terbatas bagi umat.

Peneliti juga mempertegas bahwa peranan *Maqashid Syariah* adalah mendukung kedudukan dari *Maqashid Syariah*, baik dalam tatataran hukum islam maupun hukum positif seperti yang akan dijelaskan dibawah ini.

Petunjuk tentang kedudukan penting *Maqashid Syariah* dalam pembentukan hukum Islam, menurut ulama' ushul fiqih sudah ada sejak masa Rasulullah SAW. Misalnya, dalam sebuah hadits Rasulullah SAW. Melarang orang-orang Islam di Madinah menyimpan daging kurban, kecuali sekedar bekal selama tiga hari. Beberapa tahun kemudian, ada

beberapa sahabat yang menyalahi ketentuan Rasulullah SAW itu dengan menyimpan daging kurban lebih dari tiga hari. Peristiwa itu disampaikan kepada Rasulullah SAW, tetapi beliau membenarkannya serta menjelaskan, "Dahulu aku tidak menyimpannya (daging kurban) karena kepentingan al-dhu'afa', yaitu pendatang dari perkampungan Badui yang datang ke Madinah yang membutuhkan daging kurban. Sekarang simpanlah daging-daging kurban itu, karena tidak ada lagi para tamu-tamu yang membutuhkannya,"

Dari peristiwa ini, para ulama ushul fiqh menyatakan bahwa ada petunjuk bagi arti penting *Maqashid Syariah* dalam penetapan hukum. Larangan menyimpan daging kurban di atas adalah untuk memberi kelapangan bagi fakir miskin yang datang dari perkampungan Badui. Dan inilah *Maqashid Syariah* dari larangan menyimpan daging tersebut. Akan tetapi setelah orang-orang miskin dari perkampungan Badui tidak lagi membutuhkannya.²³⁶

Kedudukan penting *Maqashid Syariah* yang ditunjukkan oleh Rasulullah SAW. Di atas dilestarikan oleh para sahabat dalam berijtihad, karena perubahan kondisi sosial pada masa sahabat jauh lebih berkembang di dibandingkan pada masa Rasulullah SAW. Oleh karena itu, dalam berbagai praktik ijtihad yang di lakukan oleh sahabat, khususnya di bidang mu'amalah, selama dapat di ketahui tujuan hukumnya, maka dengan itu dapat di lakukan pengembangan hukum melalui metode qiyas dalam rangka

²³⁶ Anisa, "Urgensi *Maqashid Syariah* Dalam Pengembangan Hukum Islam", 8

menjawab persoalan baru yang belum ada pada masa Rasulullah SAW. Dengan demikian, menurut ulama ushul fiqih, ayat-ayat hukum yang jumlahnya terbatas itu akan mampu menjawab perubahan-perubahan yang tidak terbatas jumlahnya. Begitu pentingnya peranan *Maqashid Syariah*, maka menurut ulama ushul fiqih bahwa seorang mujtahid dalam mengistinbat dan menerapkan hukum Islam pada obyeknya harus senantiasa mengacu kepada *Maqashid Syariah*.²³⁷

Dalam kajian hukum islam, *Maqashid Syariah* bukan metode pelengkap untuk merumuskan hukum islam. Tapi *Maqashid Syariah* merupakan metode asasi yang dapat digunakan untuk menjembantani kemauan syariat di satu sisi dengan semangat hukum islam dalam merespon perkembangan di sisi yang lain. Fakta bahwa syariat bersifat global dan tertutup serta dinamika hukum islam yang dituntut untuk bergerak dan terbuka untuk menjadikan hukum islam menjadi *Maqashid Syariah* sebagai salah satu metode yang dapat menyandingkan syariat dengan produk hukum islam dalam hubungan yang simbiosis; syariah melahirkan hukum yang dinamis dan terbuka, sedangkan dinamika hukum islam tetap bergerak dalam kontrol legalitas syariah.

Walaupun memahami *Maqashid* memiliki nilai penting dalam melakukan ijtihad, tetapi pada kenyataannya hukum yang terdapat di dalam *nass* al-Qur'an maupun hadist tidak serta merta dengan mudah dapat dipahami. Seringkali upaya akal untuk merumuskan tujuan atau maksud dari

²³⁷ Anisa, "Urgensi *Maqashid Syariah* Dalam Pengembangan Hukum Islam", 8 & 9

syariat yang ditetapkan Allah menemui jalan buntu. Kenyataan ini mendorong ahli hukum islam untuk mengakui bahwa memang semua syariat Allah memiliki alasan dan tujuan atau *Maqashid*, tetapi tidak semua alasan dan tujuan tersebut dapat dipahami oleh akal manusia. Bertolak dari fakta ini mereka selanjutnya membuat klasifikasi hukum islam yang terdapat pada syariat kepada dua macam: *ma'qul al-ma'na* yaitu hukum yang dapat dirumuskan *'ilal* (alasan-alasan hukum), *asrar* (rahasia) *hikam* (hikmah) atau *Maqashid* (tujuan) nya dan *ghair ma'qul al-ma'na* yaitu hukum yang *'ilal, asrar, hikam* maupun *Maqashid* nya belum dapat dirumuskan oleh akal.²³⁸

Dalam merespon fakta tersebut para ahli hukum islam terbagi kepada tiga kelompok. Kelompok *pertama* adalah orang-orang yang menolak untuk berpegang kepada *Maqashid* dalam merumuskan hukum yang terdapat pada *nass*. Bagi mereka semua tindakan Allah, termasuk pernyataannya dalam *al-Syariah* tidak dapat ditelisik alasan dan motivasi yang melatarbelakanginya. Mereka berargumen dengan penegasan Allah dalam Q.S al-Anbiya': 23.

Kelompok *kedua* adalah mereka yang menjadikan nalar akal sebagai panglima dalam memahami *nass*. Berbeda dengan kelompok yang pertama yang menolak *Maqashid*, kelompok ini justru menjadikan *Maqashid* sebagai standar utama dalam memahami *nass*. Bahkan mereka menolak *nass* jika bertentangan dengan pemahaman akal.

²³⁸ Syamsuri, "Fiqh Kebangsaan Hadrat Al-Syaikh KH. Muhammad Hasyim Asy'ari (Studi Tentang Aktivasi Maqashid al-Syariah dalam Pemikiran dan Fatwa)" (Disertasi, Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel, Surabaya, 2020), 70-71

Di antara pemahaman yang menolak dan menerima *Maqashid* secara ekstrim muncul kelompok *ketiga* yang meyakini bahwa hukum islam selalu dilandasi oleh kemaslahatan. Keyakinan ini tidak berarti membatasi kehendak Allah dengan *Maqashid* yang dirumuskan manusia. Ia telah menjadikan syariatnya untuk memberikan kemaslahatan dan menjauhkan kerusakan untuk hamba-hambanya. Karena itu menurut kelompok ini, jika terjadi pertentangan antara *nass* dan *Maqashid* yang dirumuskan oleh akal, *nass* harus didahulukan dan menyerahkan maksud dari *nass* tersebut kepada Allah.²³⁹

Dalam pandangan para ahli *Maqashid* (*Maqashidiyyun*) *Maqashid Syariah* memiliki kedudukan yang urgen dalam melakukan ijtihad. Beberapa ulama' *Maqashid* klasik menggaransikan pemahaman *Maqashid Syariah* sebagai kunci untuk memahami hukum Allah dengan benar. Imam al-Haramain al-Juwaini misalnya menegaskan bahwa hukum islam tidak akan pernah dipahami tanpa memahami *Maqashid*. Pandangan ini berangkat dari teori bahwa tidak ada satupun tindakan Allah yang sia-sia. Kesia-siaan yang dimaksud adalah tidak adanya tujuan dan kegunaan dari tindakan yang dilakukan oleh-Nya. Dengan mengeliminasi adanya kesia-siaan berarti meyakini bahwa dalam setiap ajaran Allah yang diturunkan mengandung maksud dan tujuan. Karena itu pemahaman terhadap *Maqashid* menjadi jalan pembuka untuk memahami hukum islam.

²³⁹ Syamsuri, "*Fiqh Kebangsaan Hadrat Al-Syaikh KH. Muhammad Hasyim Asy'ari (Studi Tentang Aktivasi Maqashid al-Syariah dalam Pemikiran dan Fatwa)*" 71

Al-Ghazali seperti dikutip oleh al-Raisuni menyatakan bahwa *Maqashid Syariah* adalah kiblat bagi para mujtahid. Sebagai kiblat, *Maqashid* memiliki kedudukan yang strategis sebagai pemandu arah dalam berijtihad. Selama mujtahid mengarahkan ijtihadnya sesuai dengan arah *Maqashid*, ijtihad yang dilakukannya akan menghasilkan kebenaran. Karena itu, *Maqashid Syariah* bagi al-Raisuni adalah *manhaj fikr wa nazr* (metode berfikir dan bernalar) yang mendorong pemikiran islam modern untuk senantiasa menggunakannya.²⁴⁰

Menurut al-Khadami, di dalam kegiatan berijtihad *Maqashid Syariah* diposisikan sebagai hujjah atau argumentasi yang meyakinkan (*hujjah shar'iyyah yaqiniyyah*). Walaupun demikian, *Maqashid Syariah* bukanlah dalil yang mandiri yang terlepas dari dalil *shar'iyyah* lainnya. Ia merupakan bagian dari dalil tersebut dan ditetapkan berdasarkan dalil ketentuan dan kaidah-kaidah *shara'*.

Dengan posisi dan peran strategis ini, tidak berlebihan bila dikatakan bahwa *Maqashid Syariah* menjadi kunci utama untuk membuka jalan yang luas bagi pengembangan ilmu-ilmu keislaman. Bahkan, seperti kata Ibnu Ashur, pengabaian terhadap *Maqashid Syariah* menjadi salah satu faktor dari tujuh faktor asasi penyebab kemunduran dan kejumudan fikih dikalangan umat islam. Pengabaian terhadap *Maqashid Syariah* seperti yang

²⁴⁰ Syamsuri, “*Fiqh Kebangsaan Hadrat Al-Syaikh KH. Muhammad Hasyim Asy'ari (Studi Tentang Aktivasi Maqashid al-Syariah dalam Pemikiran dan Fatwa)*” 72

terjadi pada masa sebelum al-Shatibi ditengarai sebagai penyebab terganggunya perkembangan *ushul fiqh*.²⁴¹



²⁴¹ Syamsuri, “*Fiqh Kebangsaan Hadrat Al-Syaikh KH. Muhammad Hasyim Asy’ari (Studi Tentang Aktivasi Maqashid al-Syariah dalam Pemikiran dan Fatwa)*” 72-73

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah dikarenakan banyaknya kepala daerah yang terjerat kasus tindak pidana korupsi, yang secara otomatis juga mengganggu berjalannya roda pemerintahan di daerah, yang membuat DPRD Provinsi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan masa jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan. Begitupun dengan DPRD Kabupaten/Kota dalam Undang- Undang tersebut diberikan tugas dan wewenang untuk memilih bupati dan wakil bupati serta wali kota dan wakil wali kota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan, dan dalam Undang-Undang tersebut juga menekankan pembagian tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan mekanisme pengisian jabatan dalam hal terjadi kekosongan, sehingga dalam menjalankan tugasnya berupaya agar tidak terjadi disharmoni antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, agar roda pemerintahan dapat terus berjalan sesuai asas-asas yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.
2. Bahwa Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif *Maqashid Syariah* adalah untuk kita yakini bahwa tidak ada satu pun hukum yang dibuat tanpa

adanya satu tujuan, untuk itu *Maqashid Syariah* hadir agar dalam pengambilan putusan selalu memakai *Maqashid Syariah* didalamnya. Dan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sudah memenuhi kriteria untuk disebut telah mengandung *Maqashid Syariah* didalamnya. Seperti yang terdapat dalam ketentuan ayat (1) Pasal 63 misalnya yang berbunyi: “*Kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 59 ayat (1) dibantu oleh wakil kepala daerah*”, dimana dalam penjelasan pasal tersebut menandakan bahwa sangatlah bermanfaat ketika kepala daerah berhalangan, maka sebagai ganti sebagaimana yang sudah disebutkan dalam ketentuan ayat (1) Pasal 63 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan daerah adalah wakil kepala daerah, karena ketika suatu jabatan kosong maka akan terjadi hal yang tidak diinginkan, yang juga sesuai dengan ketentuan yang ada didalam *Maqashid Syariah* yaitu untuk mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia, dan juga menghindari atau mencegah kerusakan dan keburukan di Indonesia.

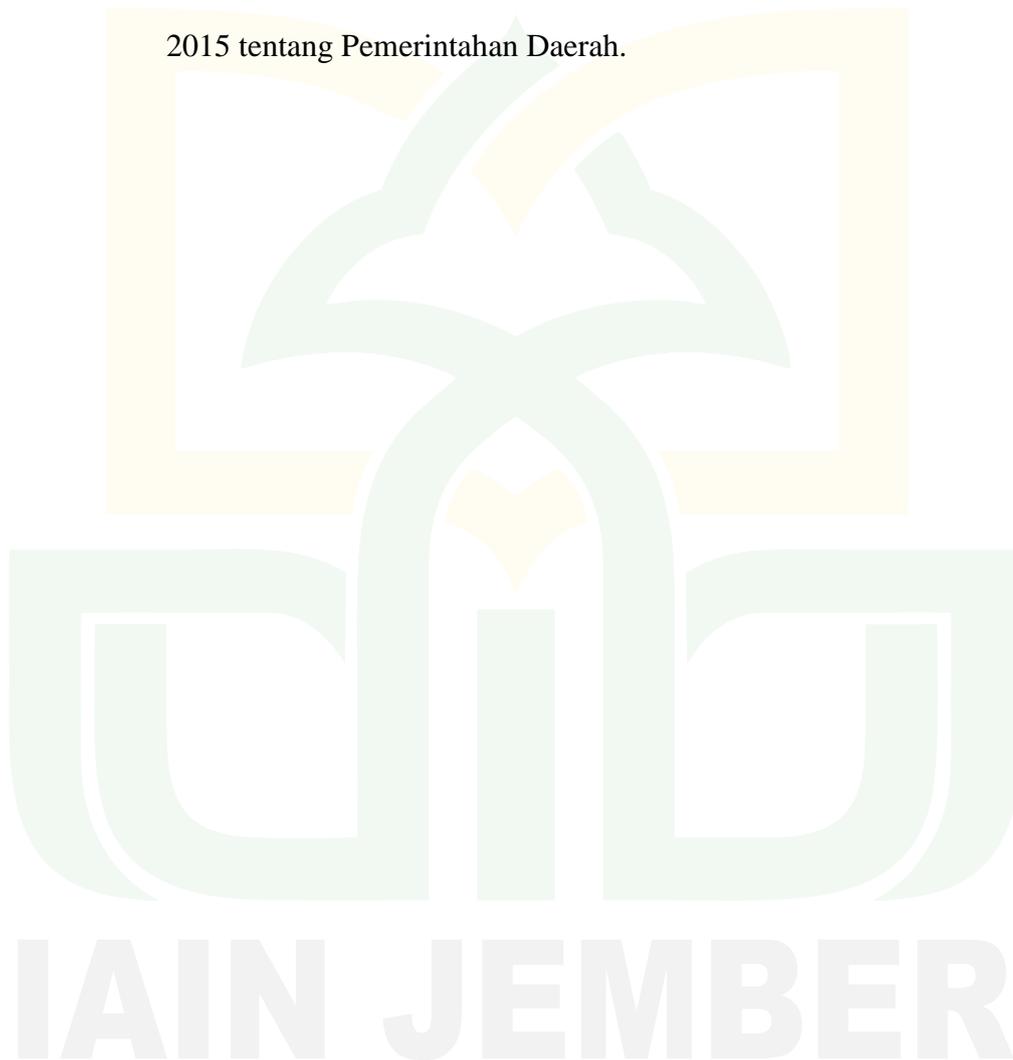
3. Bahwa Peran *Maqashid Syariah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk Membuka cakrawala bagi semua masyarakat Indonesia, tidak hanya yang muslim saja, juga dari yang non-muslim bahwa peran *Maqashid Syariah* banyak sekali dalam sendi kehidupan terutama dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Pemerintahan Daerah, untuk mempertegas bahwa Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah sesuai dengan *Maqashid Syariah* baik dalam segi penerapannya dan juga manfaatnya, untuk Membuktikan bahwa *Maqashid Syariah* merupakan label syariah yang wajib kita ikuti karena memiliki manfaat yang banyak bagi sekitar, untuk mempermudah dan mengetahui hukum-hukum yang bersifat umum maupun khusus, terutama masalah yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dan untuk bisa menjadikan *Maqashid Syariah* sebagai salah satu standart dalam menentukan suatu pembentukan Undang-Undang supaya memiliki manfaat yang tak terbatas bagi umat.

B. Saran

1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah seharusnya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh ummat, dengan memahami penyusunannya lewat Peran *Maqashid Syariah*.
2. Bagi masyarakat senantiasa menyadarkan bahwa begitu pentingnya *Maqashid Syariah* dalam kehidupan sehari-hari, karena tujuan dari adanya *Maqashid Syariah* adalah untuk kemaslahatan umat.
3. Bagi lembaga legislatif khususnya lembaga yang menyusun suatu perundang-undangan sangat bermanfaat dan harus dimanfaatkan, supaya dalam pembentukannya menghasilkan sebuah peraturan atau perundang-undangan yang diharapkan oleh umat.

4. Bagi lembaga eksekutif sebagai lembaga yang menjalankan kebijakan disarankan untuk menggunakan *Maqashid Syariah* dalam setiap keputusannya, supaya tidak mengandung suatu hal yang tidak diinginkan oleh rakyat dan umat, terutama dalam penelitian yang peneliti teliti yang spesifiknya pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.



Daftar Pustaka

A. Al-Qur'an

Kementrian Agama (KEMENAG) RI. 2013. Al-Qur'an dan Terjemahannya. (Batu Ampar Jawa Timur : Pustaka Al-Mubin)

B. Buku-Buku

Amiruddin, Dkk. 2003. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. (Jakarta : PT. Raja Grafindo)

Apeldoorn, Van. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: PT. Pradnya Paramita)

Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. (Jakarta: Rineka Cipta).

Bungin, Burhan. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada).

Daud Ali, Muhammad. 2007. *Hukum Islam (Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indoensia)*. (Jakarta : PT. Raja Grafindo).

Sukriono, Didik. 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Pasca Perubahan Konstitus*. (Malang: Satara Press).

Djaenuri, Aries. 2007. *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*. (Modul 1).

Dwiyanto, Agus. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. (Yogyakarta: PSKK UGM).

Harisudin, M.Noor, Dkk. 2015. *Ilmu Ushul Fiqh II*. (Surabaya : CV. Salsabila Putra Pratama).

Hoessein, Bhenyamin. 2005. *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. (Jakarta: Yayasan Tifa dan ILD).

Ibrahim, Johnny. 2007. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. (Malang : Bayumedia).

Imam Mawardi, Ahmad. 2018. *Maqashid Syari'ah dalam Pembaharuan di Indoensia*. (Surabaya: Pena Salsabila).

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember. 2019. *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*. (Jember: IAIN Jember Press).

Kadir, Muhammad Abdul. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti).

Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat. 2007. (Jakarta: Gramedia Pustaka).

Kansil, Dkk. 2011. *Pengantar Hukum Indonesia*. (Jakarta: PT.Rineka Cipta)

Khallaf, Abdul Wahhab. 2000. *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*. (Jakarta : Raja Grafindo).

Kumolo Tjahjo, 2015. *Politik Hukum Pilkada Serentak*. (Jakarta Selatan :PT. Mizan Publika).

- Mardalis. 2006. *Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, cet. VIII. (Jakarta: Bumi Aksara).
- Marijan, Kajung. 2011. *Sistem Politik Indonesia*. (Jakarta: KENCANA PRENADA MEDIA GROUP).
- MD, Moh. Mahfud. 2017. *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada).
- Sanusi, H.Ahmad, Dkk. 2015. *Ushul Fiqh*. (Jakarta : Rajawali Pers).
- Sarwat, Ahmad. 2019. *Maqashid Syariah*. (Jakarta Selatan: Rumah Fiqih Publishing).
- Semiawan, Conny R. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bogor : Grasido).
- Sirojuddin. 2017. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*. (Jakarta: Persindo).
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press).
- Soerjono, Dkk. 1991. *Bentuk Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*. (Jakarta : Rineka Cipta).
- Sunteki, Dkk. 2018. *Metode Penelitian Hukum, Filsafat, Teori dan Praktek*. (Depok : Rajawali Press).
- Susanti, Dyah Ochterina Dkk. 2015. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: MC Press).
- Susanti, Dyah Ochterina, Dkk. 2014. *Penelitian Hukum*. (Jakarta : Sinar Garafika).

Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia).

C. Jurnal

Coirun Nizar, Muchamad. 2016. “*Literatur Kajian Maqashid Al-Syariah*.” Jurnal Ulul Albab, No. 35, Agustus.

Sommaliagustina, Desi. 2019. “Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Daerah,” Jurnal Governance Innovation, no.1 Maret.

Fuadatul Khilmi, Erfina. 2019. “*Peran Maqashid Syariah dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Pendekatan Jasser Auda)*,” Jurnal Justiciabelen, Jilid 1 April.

Fuadatul Khilmi, Erfina. 2019. “*Pemanfaatan Critical Legal Studies (CLS) Dalam Pembentukan Perdaturan Daerah*,” dalam Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL) 1, no. 1 Februari.

Harisudin, M. Noor. 2015. “*Rekonstruksi Fiqh dalam Merespon Perubahan Sosial*.” Jurnal ASY-SYIR’AH 50, No.1, Juni.

Ichwani, Siti Utami. 2018. “*Desentralisasi, Korupsi, dan Tambal Sulam Pemerintahan Daerah di Indonesia*,” Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan, no.1 Maret.

Jamaa, La. “*Dimensi Ilahi dan Dimensi Insani dalam Maqashid Syariah*.” Jurnal Asy-Syir’ah 45, No.2, Juli-Desember.

Jamal, Ridwan. 2016. “*Maqashid Al-Syariah dan Relevansinya dalam Konteks Kekinian*.” Jurnal Al-Syir’ah, Jilid 8, Juni.

Khatib, Suansar. 2018. *“Konsep Maqashid Syariah : Perbandingan Antara Pemikiran Al-Ghazali dan Al-Syatibi”*, Jurnal Mizani 5, No. 1.

Mayangsari R., Galuh Nashrullah Kartika, Dkk. 2014. *“Konsep Maqashid Al-Syariah dalam Menentukan Hukum Islam (Perspektif Al-Syatibi dan Jasser Auda)”* Jurnal AL-IQTISHADYAH I Vol. 1 No. 1, Desember.

Miskari. 2009. *“Politik Hukum Islam dan Maqashid Al-Syariah.”* Jurnal AL-IMARAH 4, No.1.

Mutaqin, Ali. 2017. *“Hubungan Maqashid Al-Syariah Dengan Metode Istinbath Hukum.”* Jurnal Analisis 17, No.1, Juni.

Moh. Anwar Nuris, *“Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Memajukan Kabupaten Jember,”* dalam Rechtenstudent Journal 1 no. 2 Desember.

Prihantoro, Syukur. 2017. *“Maqashid al-Syariah dalam Pandangan Jasser Auda (Sebuah Upaya Rekontruksi Hukum Islam Melalui Pendekatan Sistem).”* Jurnal At-Tafkir X, No.1.

Shidiq, Ghofar. 2009. *“Teori Maqashid Al-Syariah dalam Hukum Islam”*, Jurnal Vol. No.118, Juni.

Simandjuntak, Reynold. 2015. *“Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional”*, Jurnal de Jure 7, No.1, Juni.

Suparman, Sudirman. 2016. *“Peran Maqashid Syariah dalam Kehidupan”* Jurnal al-Kaffah, No.1, Januari.

Yaqin, Ainol. 2018. *“Rekontruksi Maqashid Al-Syari’ah dalam Pengembangan Metodologi Hukum Islam (Kajian Eksploratif Pemikiran Jasser Auda).”* Jurnal Madania 22, No.1, Juni.

Yubsir. 2013. *“Maqashid Syariah sebagai Metode Interpretasi Teks Hukum : Telaah Filsafat Hukum Islam”*. Jurnal Al-Adalah XI, No. 2, Juli.

Zatadini, Nabila, Dkk. 2018. *“Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi dan Kontribusinya dalam Kebijakan Fiskal.”* Jurnal Al-Falah 3, No. 2.

D. Skripsi

Nuraeni. 2016. *“Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian”*. (Skripsi, Makassar: Universitas Hasanuddin).

Rangga, Surendar Purusottama. 2017. *“Peran Maqashid Syariah dan Good Corporate Governance terhadap Pertumbuhan Laba Bank Syariah Indonesia”*. (Skripsi, Malang: Universitas Islam (UIN) Malang).

Roihan, Muhammad Irham. 2016. *“Analisis Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah Dalam Tatanan Hukum di Indonesia.”* (Skripsi, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Yogyakarta).

E. Tesis

Nursidin, Ghilman. 2012. *“Kontruksi Pemikiran Maqashid Syariah Imam Al-Haramain Al-Juwaini (Kajian Sosio-Historis)”*.(Tesis, Semarang: Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Walisongo Semarang).

F. Disertasi

Khotib, A. Muhyiddin. 2019. *“Rekonstruksi Fikih Zakat Dari Ibadah Menuju Muamalah Dalam Perspektif Maqashid Syariah”*. (Disertasi, Surabaya: Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya).

Muhaimin. 2018. *“Nalar Istinbat Hukum Islam Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Perspektif Maqasid Al-Sharia’ah (Studi Terhadap Peraturan Daerah Di Kabupaten Jember Periode 2016-2017)”*. (Disertasi, Surabaya: Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya).

Syamsuri. 2020. *“Fiqih Kebangsaan Hadrat Al-Syaikh KH. Muhammad Hasyim Asy’ari (Studi Tentang Aktivasi Maqashid al-Syariah dalam Pemikiran dan Fatwa)”*. (Disertasi, Surabaya: Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya).

G. Paper

Syafaat, Ali. *“Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota ke Provinsi”*,

Paper disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Perkara Nomor 30/PUU-XIV/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD 1945

H. Handbook

Setiawan, Irfan. 2018. Handbook Pemerintahan Daerah (Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN): Juni.
Pusat Studi Hukum dan Masyarakat, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji.

I. Artikel

Masyhari. 2015. “*Urgensi Maqashid Syariah*,” STAIC, 20 November 2020, [staic.ac.id/ Maqashid Syariah](http://staic.ac.id/Maqashid_Syariah).

J. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar (UUD) Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Wildan Rofikil Anwar

NIM : S20173015

Jurusan/Prodi : Hukum Islam/Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah

Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi saya yang berjudul “Peran *Maqashid Syariah* Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah” adalah hasil penelitian/karya sendiri, kecuali pada kutipan-kutipan yang dirujuk.

Jember, 05 April 2021

yang menyatakan



Wildan Rofikil Anwar
NIM. S20173015

MATRIKS PENELITIAN HUKUM

Peran *Maqashid Syariah* Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah

Judul	Rumusan Masalah	Obyek Penelitian	Pendekatan Penelitian	Teori	Metode Penelitian	Output
Peran <i>Maqashid Syariah</i> dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah? 2. Bagaimana Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif <i>Maqashid Syariah</i> ? 3. Bagaimana Peran <i>Maqashid Syariah</i> Dalam Pembentukan 	<i>Maqashid Syariah</i> , Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> - Penelitian Pustaka (<i>library research</i>) - Pendekatan <i>deskriptif analitik</i> - Pendekatan metode <i>yuridis normatif</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Maqashid Syariah</i> - Pemerintahan Daerah - Otonomi Daerah - Pentingnya Perubahan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah - Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - Metode Deduktif - Metode Induktif 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk mengetahui Substansi Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. 2. Untuk mengetahui Substan

	<p>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah?</p>					<p>si Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah Perspektif <i>Maqashid Syariah</i></p> <p>3. Untuk mengetahui Peran <i>Maqashid Syariah</i> Dalam Pembentukan Undang</p>
--	--	--	--	--	--	---

BIODATA PENELITI



A. Biodata Diri

1. Nama : Wildan Rofikil Anwar
2. NIM : S20173015
3. Tetala : Pamekasan, 19 Mei 1999
4. Alamat : Dsn. Sumber Raya Timur, RT.002 RW.002, Ds. Cenlecen, Kec.Pakong Pamekasan
5. Prodi : Hukum Tata Negara
6. Fakultas : Syariah
7. Nomor HP : 082334453033

B. Riwayat Pendidikan

1. SDN Cenlecen I (2005-2011)
2. MTS Al-Falah Karang Sokon (2011-2014)
3. MA Sumber Bungur Pakong (2014-2017)
4. Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jember (2017-2021)

C. Pengalaman Organisasi

1. Wakil Ketua Umum Himpunan Mahasiswa Sumber Bungur Pakong Pamekasan (HIMASPA) (2018-2019)
2. Ketua Bidang Keilmuan Komunitas Kajian Rezipktor (2018-2019)
3. Reporter Media Syi'ar dan Dakwah Islam Majalah el-Hikam (2018-Sekarang)
4. Ketua 2 Bidang Keilmuan PMII Rayon Syariah IAIN Jember (2019/2020)

5. Wakil Direktur KOMPRES (Komunitas Peradilan Semua) Fakultas Syariah IAIN Jember (2019-2020)
6. Sekretaris Media Center Fakultas Syariah IAIN Jember (2020-2021)
7. Redaktur Pelaksana Rechtenstudent Journal Fakultas Syariah (2020-Sekarang)
8. Penulis NU Online (2020-Sekarang)
9. Penullis Buku “Mengabdi Tanpa Batas”. (2020-Sekarang)
10. Ketua Umum Media Center Fakultas Syariah IAIN Jember (2021-Sekarang)

D. Prestasi

1. Juara II Lomba Orasi Ilmiah FESHARA 2018
2. Juara IV Lomba Debat Hukum Festival AS (Al-Akhwal Asy-Syahsiah) 2018
3. Juara I Lomba Debat Hukum Konivent KOMPRES (2019)
4. Juara I Lomba Debat Hukum FERSYA (Festival Raya Syariah) 2019
5. Juara I Lomba Debat Konstitusi SFF (Sharia Fakulty Festival) 2019
6. Juara III Lomba Debat Hukum dan Hukum Islam se-Jawa Timur IAIN Ponorogo 2019

IAIN JEMBER