

Dr. H. Muhammadong, M. Ag

Good Governance dalam Perspektif Hukum Islam





**GOOD GOVERNANCE
DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**

Copyright@penulis 2017

Penulis
Dr. H. Muhammadong, M. Ag

Tata Letak dan Desain Cover
Berkah Utami

vi+154 halaman
15,5x23cm
Cetakan I : September 2017

ISBN : 978-602-7629-43-1

Penerbit
Edukasi Mitra Grafika

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Dilarang memperbanyak seluruh atau sebagian isi buku ini
tanpa izin tertulis penerbit

KATA PENGANTAR PENULIS

Good governance merupakan paradigm baru dalam system pemerintahan dan dambaan setiap masyarakat supaya dapat terwujud pemerintahan yang baik. Perwujudan *good governance* merupakan cita-cita masyarakat dan senafas dengan ajaran Islam. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, maka peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, karena pemerintah dan masyarakat adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Disamping itu, sektor swasta sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik, karena swasta merupakan pelaku dalam mewujudkan pembangunan.

Good governance merupakan kebutuhan mendesak yang harus direalisasikan dalam system pemerintahan, karena ekseptasi masyarakat terhadap *good governance* sangat tinggi supaya dapat terwujud tata pemerintahan yang baik. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik membutuhkan waktu yang tidak singkat dan upaya yang terus menerus.

Dalam pandangan hokum Islam, *good governance* merupakan gerakan *Ijtihādy*. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, maka konsep *maslahat mursalah* merupakan acuan dalam system pemerintahan. Konsep *maslahat mursalah* sangat sesuai dengan kondisi dan tempat demi mewujudkan suatu kemaslahatan dalam pemerintahan, sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik, Karena semua kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk kebaikan masyarakat yang dipimpinnya. Persoalan *good governance* tidak lepas dari *fiqh siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah*, karena penetapan hukumnya mengacu kepada kemaslahatan dan kepentingan manusia. Titik persamaan antara fikih *siyāsah* dengan *good governance* terletak pada system pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaa dalam suatu negara atau wilayah. *Good governance* sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah*, yaitu; memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan dan memelihara harta. Karena pada prinsipnya *good governance* mempunyai tujuan yang sama dengan *maqāsid al-syarīah*.

Untuk menghilangkan anggapan bahwa hokum Islam inkonsistensi terhadap persoalan tata kelola pemerintahan, maka buku ini akan memperkenalkan kepada masyarakat suatu solusi dalam sistem

pemerintahan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Disamping itu, buku ini juga disusun untuk membantu mahasiswa dalam rangka memahami masalah-masalah pemerintahan dalam perspektif hukum Islam, Karena banyak buku referensi yang berbucara tentang *good governance*, khususnya dalam persoalan administrasi publik. Namun tidak pada tataran teologi normatif.

Pada akhirnya penulis berharap bahwa terbitnya buku ini, akan menambah khazanah di bidang ilmu hukum pada umumnya dan khususnya di bidang hukum Islam di Indonesia. Meskipun demikian, buku ini bukanlah yang terbaik, mengingat penulis masih tergolong makhluk yang tidak sempurna. Kritik dan sasaran senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan buku ini. Dan semua pihak yang telah membantu penyusunan dan penyelesaian buku ini, penulis ucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya, semoga bermanfaat bagi para pembaca.

Wallahu A'lam bi al-Shawab

Makassar, September 2017

Dr. H. Muhammadong, M.Ag

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR PENULIS	iii
DAFTAR ISI.....	v
PENDAHULUAN.....	1
BAB I TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM	15
A. Perbedaan Hukum Islam, Syarīah, Fikih.....	15
B. Epistemologi Fikih Siyāsah	25
C. Maqāshid al-Syarīah.....	34
D. Maslahat al-Mursalah	46
BAB II NEGARA MADINAH.....	53
A. Pemerintah pada Masa Rasulullah saw	53
B. Piagam Madinah.....	58
BAB III FUNGSI-FUNGSI PEMERINTAH	63
A. Fungsi Pengaturan.....	64
B. Fungsi Pelayanan.....	65
BAB IV PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM.....	67
A. Prinsip-prinsip dalam Pemerintahan	67
B. Kesempurnaan Sistem.....	75
C. Kualitas Sumber Daya Manusia.....	77
D. Sistem Kontrol yang Kuat	77
E. Kaidah-kaidah Fikih dalam Pemerintahan.....	78
BAB V EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE.....	89
A. Pengertian Good Governance.....	89
B. Prinsip-prinsip Good Governance	100
C. Pilar-pilar Good Governance.....	117
KESIMPULAN	135
DAFTAR PUSTAKA	143



PENDAHULUAN

Islam merupakan risalah yang bersifat universal, yang mengatur seluruh manusia. Islam juga mengatur seluruh masalah kehidupan serta seluruh hubungan antara kehidupan itu dengan sesuatu yang ada sebelum dan sesudah kehidupan. Islam juga memecahkan seluruh permasalahan manusia sebagai makhluk, (yang memiliki kebutuhan jasmani, naluri, dan akal). Juga mengatur interaksi manusia secara vertikal dengan penciptanya, dan secara diagonal dengan dirinya, serta secara horizontal dengan sesama manusia, pada setiap waktu dan tempat.¹

Keuniversalan Islam, tertera dalam Alquran, sebagaimana firman Allah swt QS al-Anbiya'/21:107:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ ﴿١٠٧﴾

Terjemahnya:

*dan Tiadalah Kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam.*²

Islam telah membawa aturan paripurna, yang mampu menyelesaikan seluruh problem interaksi di dalam negara dan masyarakat, baik dalam masalah pemerintahan, ekonomi, sosial, pendidikan maupun politik, di dalam dan luar negeri; baik yang menyangkut interaksi yang bersifat umum, antara negara dengan anggota masyarakatnya, atau antara negara dengan negara maupun negara dengan umat serta bangsa-bangsa lain; ketika perang dan damai. Atau yang menyangkut interaksi secara khusus antara anggota masyarakat satu dengan anggota masyarakat yang lain.³

¹Taqiyuddin an-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrin Sejarah dan Realitas Empirik*. Penerjemah: Moh. Magfur Wachid (Cet. I; Bangil: al-Izzah, 1996), h. 7.

²Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Jakarta: Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, 2007), h. 461.

³Taqiyuddin an-Nabhani, *op. cit.* h. 8.

PENDAHULUAN

Sebagai sebuah ideologi bagi negara, masyarakat, serta kehidupan, Islam telah menjadikan negara beserta keluasannya sebagai satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan dari eksistensinya, Islam memerintahkan kaum muslimin agar mendirikan negara dan pemerintahan serta memerintahkan berdasarkan hukum-hukum Islam.⁴ Islam adalah agama sekaligus ideologi. Pemerintah dan negara adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari eksistensinya. Negara adalah *tharīqah* (tuntunan operasional) satu-satunya yang secara *syar'īy* dijadikan oleh Islam untuk menerapkan dan memberlakukan hukum-hukumnya dalam kehidupan secara menyeluruh. Islam tidak tampak hidup kalau tidak ada sebuah negara yang menerapkannya dalam segala aspek. Sistem pemerintahan Islam adalah sistem yang menjelaskan bentuk, sifat dasar, pilar, struktur, asas, yang menjadi landasan, pemikiran, konsep serta standar yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umat, serta undang-undang dasar dan perundang-undangan yang berlaku.⁵

Islam adalah sistem yang paripurna dan menyeluruh (*comprehenship*) bagi seluruh kehidupan manusia. Oleh karena itu, maka kaum muslimin diwajibkan untuk memberlakukannya secara total dalam sebuah negara yang memiliki bentuk tertentu dan khas, yang tertulis di dalam sebuah sistem *khilāfah*.

Sifat keilmuan hukum Islam tidak bisa dilepaskan dengan agama Islam sebab ilmu hukum Islam itu muncul dan bersumber dari agama Islam. pengkajian hukum Islam tidak bisa melepaskan diri dari pengkajian terhadap agama Islam. Hukum Islam sebagai sistem hukum yang bersumber dari *dīn al-Islām*, merupakan salah satu *legal system* yang eksis di samping *legal system* yang lain seperti *romano germanic (civil law)*, *common law*, *sosialist law*.⁶

Hukum Islam secara garis besar mengenal dua macam sumber hukum, pertama sumber hukum yang bersifat *naqlīy* dan kedua sumber hukum yang bersifat *aqlīy*. Sumber hukum *naqlīy* ialah Alquran dan Sunah, sedangkan sumber hukum *aqlīy* ialah hasil usaha menemukan

⁴*Ibid.* h. 11.

⁵*Ibid.* h. 13-14.

⁶Abd. Shomad, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip-Prinsip Syariah dalam hukum Indonesia* (Ct. I; Jakarta: Kencana, 2010), h. 1.

PENDAHULUAN

hukum dengan mengutamakan olah pikir dengan beragam metodenya. Kandungan hukum dalam Alquran dan hadis kadang-kadang bersifat prinsipil yang general (*zannīy*) sehingga perlu interpretasi. Alquran dan hadis sebagai sumber ilmu syariah, dengan bantuan *ulūm alqurān* dan *ulūm al-hadīs* meliputi tiga aspek hukum: *Pertama*, hukum yang menyangkut keyakinan orang dewasa (*mukallaf*). *Kedua*, hukum etika (akhlak) yang mengatur bagaimana seharusnya orang itu berbuat kebaikan dan meninggalkan kejelekan. *Ketiga*, hukum-hukum praktis (*amaliyah*) yang mengatur perbuatan, ucapan, perikatan, dan berbagai tindakan hukum seseorang. Hukum yang mengatur hubungan antara manusia sebagai individu dengan individu lainnya dalam hubungannya dalam perikatan, pertukaran, dan kepemilikan harta dan hubungan lain melahirkan hukum privat (*al-ahkām al-maḍaniyyah*), dalam aspek ini lahirlah hukum ekonomi Islam.⁷

Hukum Islam datang di Indonesia, bersamaan dengan datangnya orang Islam di bumi nusantara. Dari komunitas Islam berlanjut dengan munculnya kerajaan Islam dan berakibat munculnya badan peradilan yang berdasarkan hukum Islam yang di antaranya memperoleh bentuk ketatanegaraan dalam masa kesultanan Islam itu.⁸

Merupakan fakta sejarah bahwa jauh sebelum pemerintah kolonial Belanda menginjakkan kakinya di nusantara Indonesia, telah terbentuk masyarakat Islam yang kuat. Di samping hukum adat, hukum Islam telah menjadi suatu realitas yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Sebagai hukum yang berdiri sendiri, hukum Islam mempunyai pengaruh yang kuat dalam bentuk perilaku dan pola hidup masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Di beberapa daerah di nusantara Indonesia, Islam bukan saja sebagai agama resmi (agama negara), bahkan hukum yang diterapkan adalah hukum Islam. Beberapa kerajaan Islam yang menerapkan hukum Islam pada waktu itu antara lain; Kerajaan Sultan Pasai di Aceh, dan Tuanku di Pagar Ruyung, Kerajaan Paderi di Minangkabau, kerajaan Demak, Kerajaan Pajang Mataram, Sultan

⁷*Ibid.* h. 2.

⁸*Ibid.* h. 4-5.

PENDAHULUAN

Hasanuddin di Makassar dan lain-lain.⁹

Proses islamisasi kepulauan Indonesia dilakukan secara damai oleh para saudagar muslim melalui perdagangan dan perkawinan, peranan hukum Islam juga sangat besar. Jika seorang saudagar muslim yang akan kawin dengan seorang wanita pribumi, wanita itu di islamkan lebih dahulu dan pernikahannya dilangsungkan menurut hukum perkawinan Islam. Jika salah seorang di antara mereka meninggal dunia, maka harta peninggalannya dibagi menurut hukum kewarisan Islam.¹⁰

Realitas hukum Islam sebagai hukum yang berdiri sendiri merupakan suatu kenyataan dalam masyarakat. Beberapa kerajaan Islam yang pernah berdiri di Indonesia mempratikkan Islam sebagai agama dan hukum Islam dalam wilayah kekuasaannya masing-masing. Kerajaan Islam di Samudra Pasai di Aceh, Demak, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Maluku dan lain-lain, semuanya memberlakukan hukum Islam sebagai satu-satunya hukum di wilayahnya masing-masing.¹¹ Hukum Islam tidak hanya sebagai *the living law* (hukum yang hidup dalam masyarakat), akan tetapi juga sebagai suatu realitas hukum yang tampak dalam perbuatan-perbuatan masyarakat (*law in action*). Kenyataan ini tampak ketika beberapa kerajaan di nusantara yang dahulunya menganut agama Hindu-Budha, berubah menjadi kerajaan yang mengamalkan hukum Islam, seperti Demak, Jepara, Tuban, Gresik, Ampel dan lain-lain. Kehidupan dimasyarakat pada waktu itu berlaku suatu kaidah yang mengatakan bahwa; Hukum Islam bersendi adat, adat bersendi hukum Islam, dan hukum Islam bersendi *Kitābullah*.¹²

⁹Lihat Idris Ramulyo, *Asas-Asas Hukum Islam, Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* (Cet. II; Jakarta: Sinar Grafika, 1997), h. 48.

¹⁰Lihat Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam; Peradilan Agama dan Masalahnya*, dalam Edi Rudiana Arif, *Hukum Islam di Indonesia: Pemikiran dan Praktek* (Cet. II; Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), h. 70.

¹¹Lihat Ismail Sunny, *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam*, dalam Cik Hasan Basri, *Hukum Islam dalam Tatanam Masyarakat Indonesia*. (Cet I. Jakarta; Logos, 1998), h. 93.

¹²Lihat, Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam* (Cet. II; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), h. 196.

PENDAHULUAN

Sebelum pemerintah kolonial Belanda melancarkan politik hukumnya di Indonesia, hukum Islam telah mempunyai posisi yang kuat, baik di masyarakat maupun dalam perundangan-undangan negara. Kenyataan ini dapat pula dilihat bagaimana cara masyarakat dalam menyelesaikan perkara di antara mereka. Pada masa ini, hukum Islam mengalami tiga periode, yaitu; *pertama*, periode *tahkīm*. Masalah pribadi yang mengakibatkan terjadinya perbenturan hak-hak dan kepentingan-kepentingan dalam tindak laku perbuatan mereka, maka dalam menyelesaikan masalah mereka dilakukan dengan jalan *tahkīm* kepada seorang pemuka agama yang ada di tengah-tengah kelompok masyarakat mereka. *Kedua*, periode *ahl al-halli wa al-aqdi*. Pada priode ini masyarakat telah membaiat atau mengangkat salah seorang ulama yang dapat bertindak sebagai *Kādi* untuk menyelesaikan setiap perkara yang terjadi di antara mereka. Dalam hal ini *Kādi* bertindak sebagai hakim. *Ketiga*, periode *thauliyah*. Periode ini dapat diidentifikasi sebagai *delegation of authority* yakni penyerahan kekuasaan (wewenang) mengadili kepada suatu badan hukum (*judicative*). Jika terjadi suatu perkara antar mereka, maka penyelesaiannya diserahkan kepada lembaga hukum. Misalnya di Minangkabau, jika terjadi sengketa diserahkan kepada *pucuk nagari* dan jika berkaitan dengan masalah-masalah agama, maka diserahkan kepada *Kādi*.¹³

Perbedaan penerapan dan pelembagaan hukum Islam di Indonesia tidak terlepas dari kondisi pelembagaan di berbagai negara. Hukum Islam merupakan hukum yang hidup yang inheren dalam kehidupan umat Islam, maka hukum Islam yang menjadi bagian dari kehidupan tidak lagi dirasakan sebagai norma-norma yang dipaksakan dari luar diri mereka. Dengan alasan tersebut, hukum Islam dilaksanakan dalam negara yang umat Islam kelompok minoritas sebagai akomodasi politik pemerintah terhadap warganya yang minoritas. Suatu negara yang mana umat Islam sebagai mayoritas, hukum Islam di gunakan untuk memperlancar pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah.¹⁴

¹³Lihat Idris Ramulyo, *op. cit.* h. 53-54.

¹⁴Lihat Sudirman Tebba, *Perkembangna Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: studi kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya* (Cet. I; Bandung: Mizan, 1993), h. 13-14.

PENDAHULUAN

Ketika Indonesia merdeka hukum Islam kembali mereposisi diri dan menjadi salah satu sistem hukum yang diakui dalam sistem hukum nasional Indonesia. Teori resepsi yang merugikan umat Islam mulai digugat oleh para pendekar hukum Islam Indonesia. Menurut mereka teori resepsi tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi dasar Indonesia sebagai negara yang merdeka. Kenyataan ini dapat dilihat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan pasal 29 (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945. Atas dasar ini, hukum Islam mulai dikembangkan di Indonesia. Hukum Islam menjadi sistem hukum Indonesia yang banyak memberikan kontribusi dalam pembangunan hukum nasional Indonesia.¹⁵

Dalam konteks tersebut, dapat dikatakan bahwa setelah Indonesia merdeka hukum Islam menjiwai seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Pernyataan ini tidaklah berlebihan karena Pancasila sebagai dasar negara dan filsafat negara menjiwai hukum Islam. Pancasila sebagai dasar hukum negara Republik Indonesia tidak mungkin meninggalkan hukum Islam, karena dalam sila pertama dikatakan bahwa negara berdasarkan atas Ketuhanan yang Mahaesa. Hal itu dimaksudkan bahwa Pancasila menempatkan instrumen agama sebagai instrumen yang penting dalam negara. Jika demikian adanya, maka dengan sendirinya hukum Islam menjadi instrumen penting pula. Sistem hukum Pancasila tidak mungkin meninggalkan sistem hukum Islam. Meninggalkan sistem hukum Islam berarti meninggalkan atau mengabaikan Pancasila sebagai dasar dan falsafah negara.

Sekalipun hukum Islam telah dilaksanakan di Indonesia, namun hukum Islam belum memperlihatkan bentuknya yang utuh sesuai dengan konsep dasarnya menurut Alquran dan hadis. Kenyataan ini merupakan sebuah refleksi berlangsungnya proses islamisasi yang berlanjut terus dalam kehidupan umat Islam yang kelihatannya masih belum mencapai titik final. Sejak dahulu sudah disadari bahwa masih banyak dari kalangan umat Islam yang menunjukkan komitmen yang menyeluruh dan utuh terhadap hukum Islam karena masih menunjukkan sikap mendua, pada satu pihak menyatakan sebagai penganut agama Islam, pada pihak lain

¹⁵*Ibid.* h. 97.

PENDAHULUAN

belum melaksanakan hukum Islam secara menyeluruh.¹⁶ Hukum Islam dengan daya lenturnya yang tinggi senantiasa berpacu dengan perkembangan kemajuan zaman. Akan tetapi, usaha mengaktualkan hukum Islam untuk menjawab perkembangan dan kemajuan zaman belum dikembangkan sebagaimana mestinya, bahkan cenderung hanyut dalam pertentangan yang tidak kunjung selesai.¹⁷

Kebanyakan rakyat Indonesia yang memeluk agama Islam, sangat berhasrat pada usaha penyesuaian hukum Islam dengan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Hakikat dan sifat-sifat dasar hukum Islam membolehkan bahkan menghendaki penyesuaian. Pada seminar hukum Islam yang diadakan IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta pada tahun 1975 M, mengambil kesimpulan bahwa perlu disusun hukum Islam yang baru sesuai dengan jiwa masyarakat Indonesia yang oleh peserta seminar pada waktu itu disebut hukum Islam mazhab Indonesia.¹⁸

Hukum Islam bersifat adaptif, maksudnya dapat menerima nilai-nilai baru dan nilai-nilai dari luar yang berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perubahan zaman. Para ulama bersepakat bahwa sumber hukum Islam adalah wahyu dan *rakyyu*. Wahyu meliputi Alquran dan hadis yang sering disebut dalil *naqlīy*, sedangkan *rakyyu* (rasio, akal, daya pikir, nalar) disebut dalil *aqllīy*. pada perkembangan hukum Islam, ternyata *rakyyu* memainkan peran yang tidak dapat diabaikan sebab akal merupakan alat untuk memahami wahyu. Sebagai sumber hukum, akal dapat digunakan untuk mengalirkan hukum dari masalah-masalah yang tidak dinyatakan oleh wahyu atau yang tidak secara tegas dinyatakan oleh wahyu. *Ijtihād bi al-rakyyi* dapat dilakukan secara individual (*ijtihād fardī*) dan secara kolektif (*ijtihād jama'i*). *Ijtihad*, apalagi *ijtihād jama'i*, merupakan suplemen dari *ushūl fiqh* dan dapat dirinci menjadi *kias* (analogi), *istihsān*, *istislāh*, penilaian terhadap *urūf*, dan lain-lain. Dalam kaitan dengan dimensi instrumental, peran akal sangat strategis.¹⁹

¹⁶Abdurrahman, *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Akademi pressindo, 1992), h. 2.

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Harun Nasution, *Islam Rasional: Gagasan dan Pemikiran* (Cet. IV; Bandung: Mizan, 1996), h. 200.

¹⁹Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem hukum nasional:*

PENDAHULUAN

Kedudukan hukum Islam dibidang keperdataan terjalin secara luas dalam hukum positif, baik sebagai unsur yang mempengaruhi atau sebagai modifikasi norma agama yang dirumuskan dalam peraturan undang-undang keperdataan maupun yang tercakup dalam lingkup hukum substansial dari Undang-Undang No.7/1989 tentang Peradilan Agama. Sementara itu, hukum Islam dibidang kepidanaan belum mendapatkan tempat.²⁰ Hukum positif Islam yang bersumber dari nilai-nilai agama Islam apabila ditarik asas-asas hukum Islam, hendaknya dituangkan sebanyak mungkin ke dalam hukum nasional. Dengan cara demikian, maka membudayakan hukum Islam tidak saja terjadi di bidang hukum perdata khususnya hukum keluarga, tetapi juga di bidang lain, seperti hukum pidana, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara. Dengan orientasi ini, maka hukum Islam benar-benar menjadi sumber hukum nasional di samping Pancasila, tanpa menimbulkan anggapan bahwa hukum Islam adalah kuno.²¹

Tidak benar menganggap bahwa hukum Islam bersifat statis, tidak bisa berkembang sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Hakikat hukum Islam tidak menghendaki keadaan statis, tetapi sebaliknya menghendaki perkembangan. Pada masa lampau hukum Islam berkembang. Hanya pernah terjadi dalam sejarah bahwa ijtihad sebagai sumber ketiga yang menjadi pendorong bagi perkembangan hukum dalam Islam, pintu ijtihad dianggap tertutup pada abad ke-13 Masehi. Anggapan inilah yang membuat hukum untuk sementara waktu menjadi statis. Tetapi ketika umat Islam pada abad kesembilan belas masehi mulai sadar akan kemundurannya, pemimpin-pemimpin pembaruan menyadari bahwa salah satu sebab dari kemunduran itu adalah anggapan pintu ijtihad telah tertutup. Oleh karena itu, muncul pemimpin-pemimpin dan ulama Islam dengan pernyataan bahwa pintu ijtihad tidak pernah tertutup dan tak ada orang yang berhak menutupnya. Pintu ijtihad tidak tertutup mulai diungkapkan secara samar-samar, misalnya al-Syaikh al-Thahthawi di Mesir pada awal abad kesembilan belas Masehi kemudian secara tegas

mengenang 65 tahun Prof. Dr. H. busthanul Arifin (Cet. I; Jakarta: Gema Insani press), h. 54-55.

²⁰*Ibid.* h. 157.

²¹*Ibid.* h. 172.

PENDAHULUAN

oleh Jamaluddin al-Afghani, Muhammad Abduh, Sayyid Ahmad Khan, dan lain-lain pada pertengahan abad kesembilan belas Maschi. Pada abad kedua puluh sekarang telah umum diakui bahwa pintu ijtihad tidak tertutup.²²

Agama Islam mengenal dua istilah yang biasanya diterjemahkan menjadi hukum Islam, yaitu syariah dan fikih. Kedua pengertian itu sering dikacaukan pemakaiannya, kadang-kadang sebagai suatu hal yang berbeda kadang-kadang sebagai sinonim. Bahkan kekacauan pengertian antara syariah dengan fikih menimbulkan konflik-konflik hukum dalam masyarakat. Ada yang memakai syariah sebagai sinonim dari kata *dīn* dan *millah*, ada pula yang membedakan syariah dengan fiqh. Menurut pendapat terakhir ini, syariah adalah hukum-hukum yang telah jelas nashnya atau *qathīy* sedang fikih adalah hukum-hukum yang *Zhannīy* yang dapat dimasuki pemikiran manusia.²³

Untuk kepentingan pembinaan dan pembangunan hukum Islam dewasa ini, perlu istilah-istilah syariah dan fikih diperjelas hingga kata hukum dapat disamakan dengan kata hukum dalam hukum sipil. Karena banyak hal semula dianggap konflik antara hukum sipil dengan hukum Islam sebenarnya terletak pada kekacauan pengertian istilah-istilah yang dipakai. Singkatnya harus disamakan bahasa hukum Islam dengan bahasa hukum sipil. Bahasa hukum sipil telah berkembang sangat jauh sedang bahasa hukum Islam hakikatnya berhenti sesudah abad ke-4 Hijriah bersamaan dengan terhentinya kegiatan ilmiah hukum Islam. Hal yang diwarisi adalah hukum Islam sebagai hasil pemikiran para sarjana hukum Islam (imam mujtahid) dari abad ke-3 dan ke-4 Hijriah.²⁴

Apabila posisi negara dihubungkan dengan posisi masyarakat, maka berdasarkan kriteria kemandirian negara terdapat tiga kelompok teori tentang negara. *Pertama*; teori negara sebagai alat (teori instrumental). Menurut teori ini, negara adalah alat kekuasaan yang menguasai negara. Teori ini dianut oleh kaum pluralis dan marxis klasik. Kaum pluralis berpendapat bahwa kebijakan negara hanya merupakan hasil intraksi

²²Harun Nasution., *op. cit.* h. 198-199.

²³Busthanul Arifin, *Pelebagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 40.

²⁴*Ibid.* h. 41.

PENDAHULUAN

kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat, sedangkan kaum marxis klasik memandang negara sekedar alat bagi kelas yang dominan. *Kedua*; teori struktur tentang negara. Negara dipandang memiliki kemandirian tetapi sifatnya relatif. Sebab kemandirian itu lahir dari konfigurasi kekuatan-kekuatan yang ada. Jadi berlangsung perubahan struktur, bukan negara itu sendiri yang membentuknya. *Ketiga*; teori negara sebagai kekuatan mandiri. negara sebagai subyek yang mempunyai kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan-kepentingan masyarakat yang ada.²⁵

Perlunya penerapan *good governance* di beberapa negara mulai meluas tahun 1980 M dan di Indonesia *good governance* mulai dikenal secara lebih dalam tahun 1990 M, sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat termasuk dalam lingkungan para akademis. Sejak terjadinya krisis moneter dan krisis kepercayaan yang mengakibatkan perubahan drastis pada tahun 1998 M, Indonesia telah memulai beberapa inisiatif yang dirancang untuk mempromosikan *good governance*, akuntabilitas dan partisipasi yang lebih kuat. Hal ini sebagai awal yang penting dalam menyebarluaskan gagasan yang mengarah pada perbaikan *governance* *Good governance* dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem akuntabilitas publik. Secara umum, *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindungi, *governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sector* (sektor swasta/dunia usaha) dan *society* (masyarakat). *Good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholder* terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber, seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.²⁶

²⁵Abdul Aziz Thaba, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 46-47.

²⁶Lihat Sedarmayanti, *Kepemimpinan yang Baik dan Tata kelola yang Baik* (Cet. I; Bandung: Mandar maju, 2007), h. 1-2.

PENDAHULUAN

Sementara itu, paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintah. Dengan bergesernya paradigma dari *good government* ke arah *good governance*, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*), maka dikembangkan pandangan baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik.²⁷

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat, jelas, dan legitimate, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.²⁸

Dalam penyelenggaraan *good governance* menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law*. Sementara pemerintahan yang bersih menuntut terbebasnya praktik yang menyimpang (*mal-administration*) dari etika administrasi negara. Sedangkan pemerintah yang beriwibawa menuntut adanya ketundukan, ketaatan, dan kepatuhan (*compliance*) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah dan kebijakan pemerintah, sedangkan pemerintah yang beribawa berkaitan dengan ketaatan, kepatuhan, dan ketundukan masyarakat kepada pemerintah, peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketaatan, ketundukan, dan kepatuhan masyarakat, sering muncul atau ditemukan karena pemerintah menggunakan otoritas kekuasaan yang mereka miliki.²⁹

Untuk mewujudkan *good governance*, perlu ada standar yang menjadi barometer sehingga mampu terwujud pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip dasar yang dimiliki oleh *good governance*. Menurut musyawarah konfrensi nasional kepemerintahan daerah yang baik yang

²⁷Pandji Santosa, *Administrasi Publik:Teori dan Aplikasi Good Governace* (Cet. I; Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 130-131.

²⁸*Ibid.* h. 10.

²⁹*Ibid.* h. 17.

PENDAHULUAN

disepakati oleh Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI) tahun 2001, menyepakati 10 prinsip dasar *good governance* yang menjadi acuan dalam menjalankan pemerintahan kabupaten/kota yaitu : (1) prinsip partisipasi, (2) prinsip penegakan hukum, (3) prinsip transparansi, (4) prinsip kesetaraan, (5) prinsip daya tanggap, (6) prinsip wawasan ke depan, (7) prinsip akuntabilitas, (8) prinsip pengawasan, (9) prinsip efisiensi dan dan efektivitas, (10) prinsip profesionalisme.³⁰

Good governance tidak terlepas dari seperangkat aturan yang menjadi dasar kebijakan pemerintah dalam bertindak. Di Indonesia telah dirumuskan dalam ketetapan MPR Nomor: VII Tahun 2001, sebagai landasan untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Dengan adanya *good governance* diharapkan mampu menjadikan masyarakat Indonesia sebagai bangsa yang makmur dan sejahtera. Indonesia sebagai salah satu negara yang penduduknya mayoritas beragama Islam, tidak terlepas dari hukum Islam sebagai seperangkat aturan yang mengatur kehidupan sehari-hari dalam beribadah dan berinteraksi dengan masyarakat. Oleh karena itu, *good governance* dapat terwujud bila masyarakat dan aparatur pemerintah Indonesia yang mayoritas beragama Islam menjadikan hukum Islam sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan dan perilaku kehidupannya. Prinsip dasar yang harus dijadikan pegangan dalam penetapan hukum Islam adalah kemaslahatan umum melalui penegakan lima prinsip dasar (*al-ushul al-khamṣah*) yaitu; *hifz al-dīn* (menjaga agama), *hifz al-nafs* (menjaga jiwa), *hifz al-‘aql* (menjaga akal), *hifz al-nasl* (menjaga keturunan), dan *hifdz al-maal* (menjaga harta).³¹

Proses menuju terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), beberapa proses baru diterapkan para pemimpin. Misalnya, pada saat Abdurrahman wahid menjabat sebagai Presiden, membentuk Komisi Ombudsmen dan perbaikan sistem lainnya. Keberadaan Komisi Ombudsman di Indonesia dilatar belakangi suasana transisi menuju

³⁰Sedarmayanti. *op. cit.* h. 16-19.

³¹MH. Ubaidillah, *al-Qanun*. <http://journal-sunan-ampel-ac.ad/inseks.php//article/viwfile/14/pdf>. di Akses Tanggal, 20 Mei 2011.

PENDAHULUAN

demokrasi. Namun patut dipuji keputusan yang diambil oleh Abdurrahman wahid karena berani membentuk Komisi Ombudsman sebagai lembaga yang diberi wewenang mengawasi kinerja pemerintahan (termasuk dirinya sendiri) dan pelayanan umum lembaga peradilan.³²

Kehadiran peraturan Walikota Makassar (Perwa) No. 17 Tahun 2008, memberikan harapan dan motivasi supaya dapat terwujud *good governance* di Kota Makassar khususnya di bidang pelayanan. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa, perwujudan pelayanan diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swata di Kota Makassar sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdirinya Komisi Ombudsman sebagai organisasi eksternal yang mengawasi jalannya pemerintahan merupakan semangat baru untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar. Pembentukan Komisi Ombudsman didasari kesepakatan bersama antara Walikota Makassar dengan Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan (selanjutnya disingkat Kemitraaan). Pada dasarnya, Komisi Ombudsman dibentuk untuk menangani keluhan masyarakat yang timbul dari proses pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Khusus untuk Komisi Ombudsman Kota Makassar, juga memasukkan unsur swasta sebagai obyek perhatian.

Salah satu persoalan mendasar rendahnya kualitas pelayanan publik adalah rendahnya kualitas pelayanan pemerintah tentang prinsip-prinsip tata kelola pelayanan publik (*good governance*) termasuk di dalamnya pemenuhan hak-hak dasar masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM). Regulasi yang tumpangtindih dan cenderung berbelit-belit, berhadapan dengan semangat *good governance* dan sangat spesifik berbenturan dengan prinsip-prinsip Standar Pelayanan Minimal (SPM). Tegasnya, kehadiran Komis Ombudsman di Kota Makassar disamping melakukan mediasi terkait pengaduan masyarakat berkenaan dengan masyarakat, juga melakukan sosialisasi terhadap masyarakat tentang standar pelayanan publik.³³

³²Pandji Santosa. *op. cit.* h. 147.

³³Mulyadi Hamid, *Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Minimal (SPM)*

PENDAHULUAN

Merealisasikan pemerintahan yang baik bukan pekerjaan mudah tetapi butuh proses. Untuk mewujudkan *good governance* di perlukan manajemen yang baik dalam menyelenggarakan pemerintahan. Gagasan untuk mewujudkan *good governance* dapat tercapai apabila kembali kepada nilai-nilai Islam. Keberadaan hukum Islam merupakan solusi atau setidaknya merupakan jalan tengah dalam menyelesaikan persoalan-persoalan berbangsa dan bernegara.

Penyelenggaraan pemerintahan di Kota Makassar kadang-kadang memunculkan benturan antara pemerintah dengan masyarakat. Pada satu sisi masyarakat menganggap tidak tersalurkan aspirasinya. Pada sisi lain, pemerintah tidak menjalankan fungsinya secara efektif. Dari segi pelayanan, masyarakat terkadang tidak mendapatkan pelayanan prima, sehingga muncul keluhan yang di tujukan kepada aparat pemerintahan. Praktik manipulasi atau setidaknya Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) terjadi di berbagai instansi pemerintah. Penegakan hukum kadang-kadang tidak terealisasi, sebab kepentingan pribadi atau kelompok yang diutamakan, sehingga muncul krisis kepercayaan terhadap pelaksana hukum.

Bertolak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan, dapat diketahui bahwa masalah *good governance* di Kota Makassar dengan melihat implementasi hukum Islam adalah obyek penelitian disertasi ini. Ayat-ayat Alquran tidak menjelaskan secara eksplisit tentang *good governance*, namun kalau melihat lebih jauh lagi, akan ada indikasi-indikasi yang mengarah kesana, apalagi dengan mempertimbangkan hukum Islam yang berlaku dalam masyarakat, maka semakin jelas bahwa dalam ajaran Islam ada konsep *good governance*.

kaum Miskin Kota, Makassar: 18-10-2010. <http://bangunmandar.Net/>(26 Januari 2011).

BAB I

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

A. Perbedaan Hukum Islam, *Syarīah*, Fikih

Kata hukum Islam tidak ditemukan dalam Alquran dan literatur hukum dalam Islam. Yang ada dalam Alquran adalah kata *syarīah*, fikih, hukum Allah dan yang seakar dengannya. Kata hukum Islam merupakan terjemahan dari term *islamic law* dari literatur Barat.³⁴

Sebelum memberikan pengertian tentang hukum Islam, maka perlu menjelaskan pengertian hukum. Kata hukum secara etimologi berasal dari akar kata bahasa Arab, yaitu ح ك م yang mendapat imbuhan ا dan ل sehingga menjadi الحكم bentuk *mashdar* dari يحكم. Selain itu الحكم merupakan bentuk *mufrad* dan bentuk jamaknya adalah الأحكام.³⁵ Sehingga kata hukum bermakna المنع artinya mencegah, dan hukum juga berarti إِبْتَاتُ شَيْءٍ عَلَى شَيْءٍ أَوْ إِبْتَاتُ شَيْءٍ عَلَى شَيْءٍ artinya menetapkan sesuatu atas sesuatu atau meniadakan sesuatu dari padanya.³⁶

Berdasarkan akar kata tersebut, melahirkan kata الحِكْمَة artinya kebijaksanaan. Maksudnya orang yang memahami hukum kemudian mengamalkannya dalam kehidupan sehari-harinya dianggap sebagai orang bijaksana. Selain itu, akar kata ح ك م dapat melahirkan kata الحِكْمَة artinya kendali atau kekangan kuda, yaitu hukum dapat mengendalikan atau mengekang seseorang dari hal-hal yang sebenarnya dilarang oleh agama. kata hukum yang berakar kata ح ك م mengandung makna mencegah atau menolak, yaitu mencegah ketidakadilan, mencegah kezaliman,

³⁴Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam* (Cet. I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 11.

³⁵Zainuddin Ali, *Hukum Islam pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 1.

³⁶Totok Jumantoro dan Syamsul Munir Amin, *Kamus Ilmu Ushul Fikih* (Cet. II; Jakarta: Bumi Aksara, 2009), h. 86.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

mencegah penganiayaan dan menolak bentuk kemafsadatan lainnya.³⁷

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia kata hukum berarti peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah, undang-undang dan peraturan untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat, patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa yang tertentu, keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim.³⁸ Tentu saja definisi tersebut tidak memenuhi pengertian hukum Islam yang biasa dipahami oleh akademisi di Indonesia. Sebab hukum Islam tidak dibatasi hanya yang berkaitan dengan perbuatan manusia pada umumnya yang mencakup masalah akidah/kepercayaan dan akhlak. Di samping itu, sumber hukum Islam bukan hanya Alquran tetapi juga dari Sunnah dan melalui berbagai metode penemuan hukum yang dikenal dalam *ushul* fikih.³⁹ Oleh karena itu, Ulama *ushul* fikih mengartikan hukum sebagai tuntutan syariah yang bersumber dari Alquran dan hadis yang dibebankan oleh *Mukallaf* dan dengannya timbul hukum berupa wajib, *mandub*, *makruh*, haram, dan *mubah*.⁴⁰ Atau *titah* Allah swt yang berkenaan dengan perbuatan orang-orang *Mukallaf*, baik berupa tuntutan, pilihan, maupun larangan⁴¹

Hukum Islam merupakan rangkaian dari kata “hukum” dan kata “Islam”. Kedua kata tersebut, secara terpisah merupakan kata yang digunakan dalam bahasa Arab dan terdapat dalam Alquran juga berlaku dalam bahasa Indonesia. Hukum Islam sebagai suatu rangkaian kata telah menjadi bahasa Indonesia yang hidup dan terpakai, namun bukan merupakan kata yang terpakai dalam Bahasa Arab dan tidak ditemukan dalam Alquran, juga tidak ditemukan dalam literatur yang berbahasa Arab. Oleh karena itu tidak ditemukan artinya secara definitif.⁴² Namun

³⁷Zainuddin Ali, *loc. cit.*

³⁸Tim Penyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III (Cet. I; Jakarta: Balai Pustaka, 2001), h. 597-598.

³⁹Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fikih* (Cet. I; Jakarta: AMZAH, 2010), h. 15.

⁴⁰Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam* Jilid II (Cet. I; Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), h. 572.

⁴¹Umar Shihab, *Hukum Islam dan Transpormasi Pemikiran* (Cet. I; Semarang: Dina Utama, t. th), h.13.

⁴²Amir Syarifuddin, *Ushul Fikih Jilid I* (Cet. I; Jakarta: Logos wacana Ilmu, 1997), h. 4.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

secara sederhana, hukum Islam dapat diartikan sebagai hukum agama yang bersumber kepada wahyu. Wahyu yang datang dari tuhan yang maha benar bersifat absolut dan mutlak benar. Yang bersifat absolut dan mutlak benar tidak berubah dan tidak boleh diubah.⁴³

Untuk memahami hukum Islam, perlu diketahui lebih dahulu kata “hukum” dalam bahasa Indonesia, kemudian pengertian hukum itu disandarkan kepada kata “Islam” karena setiap definisi akan menemukan titik lemah. Untuk memudahkan memahami pengertian hukum, berikut ini akan diketengahkan definisi hukum secara sederhana, yaitu seperangkat peraturan tentang tingkah laku manusia yang diakui sekelompok masyarakat, disusun orang-orang yang diberikan wewenang oleh masyarakat, berlaku dan mengikat untuk seluruh anggotanya.⁴⁴ Hubungan antara perkataan hukum dalam bahasa Indonesia dengan hukum dalam pengertian norma dalam bahasa Arab, sangat erat sekali, sebab setiap peraturan apapun macam dan sumbernya mengandung norma atau kaidah sebagai intinya.⁴⁵ Muhammad Muslehuddin mengartikan hukum sebagai sekumpulan aturan baik yang berasal dari aturan formal maupun adat, yang diakui oleh masyarakat dan bangsa tertentu yang dapat mengikat bagi anggotanya.⁴⁶

Kata hukum menurut definisi di atas, apabila dihubungkan dengan kata Islam atau *syarak*, maka hukum Islam berarti seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah swt dan sunnah Rasul saw tentang tingkah laku manusia *Mukallaf* yang diakui dan diyakini mengikat untuk semua orang yang beragama Islam.⁴⁷

Kata “seperangkat peraturan” menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan hukum Islam adalah peraturan yang dirumuskan secara terperinci dan mempunyai kekuatan yang mengikat. Sedang kata “berdasarkan wahyu Allah dan sunnah Rasul” menjelaskan bahwa seperangkat aturan

⁴³Harun Nasution, *Islam Rasional:Gagasan dan Pemikiran* (Cet. IV; Bandung: Mizan, 1996), h. 195.

⁴⁴Amir syarifuddin, *loc. cit.*

⁴⁵Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Cet. X; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h.44.

⁴⁶Muhammad Muslehuddin, *Philosophy of Islamic law and the Orientalistc* (Cet. II; Lahore: Islamic Publicatioans, 1980), h. 3.

⁴⁷*Ibid.*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

itu digali dari dan berdasarkan kepada wahyu Allah dan Sunnah Rasul, atau yang populer dengan sebutan syariah. Dan kata “tingkah laku manusia *Mukallaf*” mengandung arti bahwa hukum Islam hanya mengatur tindak lahir dari manusia yang dikenai hukum. Peraturan tersebut berlaku dan mempunyai kekuatan terhadap orang yang meyakini kebenaran wahyu dan Sunnah Rasul, yang dimaksud adalah umat Islam.⁴⁸

Hakikat hukum Islam adalah hukum agama, hukum Islam tidak dapat dipisahkan dari agama Islam. Hukum Islam adalah hukum samawi, artinya hukum agama yang menerima wahyu, yaitu kitab suci Alquran, hukum Islam mengatur hubungan pribadi, masyarakat, negara, dan sebagainya dan akhirnya juga mengatur hubungan manusia dengan tuhan.⁴⁹

Hukum Islam merupakan istilah khas Indonesia sebagai terjemahan dari *al-fiqh al-islāmīy* atau dalam konteks tertentu disebut *al-syarīah al-islāmīy*. Istilah ini dalam wacana ahli hukum Barat disebut *islamic law*. Dalam Alquran dan Sunnah istilah *al-hukm al-islāmīy* tidak ditemukan namun yang digunakan adalah kata syariah Islam, kemudian dalam penjabarannya disebut istilah fikih. Apabila syariah Islam diterjemahkan sebagai hukum Islam (*hukum in abstracto*) maka berarti syariah Islam yang dipahami dalam makna yang sempit. Karena kajian syariah Islam meliputi aspek *i'tiqādiyah*, *khuluqiyah*, dan *amal syar'iyah*. Sebaliknya apabila hukum Islam menjadi terjemahan dari fikih Islam, maka hukum Islam termasuk bidang kajian ijtihadi yang bersifat *zannīy*.⁵⁰ Ayat-ayat yang mengandung arti *zannīy*, tidak positif dan dapat mengandung lebih dari satu arti banyak terdapat dalam Alquran, dan ini merupakan penyebab timbulnya perbedaan paham antara pemuka-pemuka hukum dalam Islam dan selanjutnya perbedaan inilah yang membawa kepada timbulnya mazhab hukum yang berbeda dalam Islam.⁵¹

Kedua pengertian itu sering dikacaukan pemakaiannya, kadang-kadang sebagai suatu hal yang berbeda dan kadang-kadang sebagai

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹Abd. Shomad, *Hukum Islam, Penormaan Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia* (cet. I; Jakarta: Kencana, 2010), h. 1.

⁵⁰Zainuddin Ali. *op. cit.* h. 1-2.

⁵¹Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, jilid II (Jakarta: UI PRESS, 1979), h. 24.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

sinonim. Apalagi kalau yang dipakai satu kata terjemahan seperti hukum Islam. Bahkan kekacauan pengertian antara syariah dengan fikih menimbulkan konflik-konflik hukum dalam masyarakat.⁵² Syariah adalah hukum-hukum yang sudah jelas nashnya (*qathīy*) sedang fikih adalah hukum-hukum *zannīy*, yang dapat dimasuki oleh paham manusia. Syariah adalah *kalām nafsi azalīy*, hanya Allah swt yang mengetahui maksud dan tujuannya. *Kalām lafzī* diturunkan dalam bentuk Alquran. Dengan demikian, yang membuat syariah adalah Allah swt. Selama melaksanakan kerasulannya, Rasulullah saw selalu berpedoman kepada wahyu Ilahi, apa yang dilakukan oleh Rasulullah saw adalah murni syariah sebagaimana yang dimaksudkan oleh Allah swt. Maka sumber pokok syariah adalah Alquran dan Sunnah Nabi saw.⁵³

Arti sederhana tentang hukum Islam apabila dihubungkan dengan pengertian fikih, maka dapat dikatakan bahwa hukum Islam adalah fikih dalam literatur berbahasa Arab, sehingga setiap kata fikih berarti hukum Islam. Karena kajian tentang hukum Islam mengandung dua bidang pokok masalah masing-masing luas cakupannya, yaitu: pertama, kajian tentang perangkat peraturan terinci yang bersifat amaliah dan harus diikuti umat Islam dalam kehidupan beragama. Inilah secara sederhana disebut fikih, dalam arti khusus dengan segala lingkup bahasannya. Kedua, kajian tentang ketentuan serta cara dan usaha yang sistematis dalam menghasilkan perangkat peraturan yang terinci, biasa disebut *ushul* fikih atau dalam arti lain sistem metodologi fikih.⁵⁴

Hukum Islam mencakup berbagai dimensi. Dimensi abstrak dalam wujud segala perintah dan larangan Allah swt dan Rasulnya. Dimensi konkrit dalam wujud perilaku memnpola dikalangan umat Islam sebagai upaya untuk melaksanakan titah Allah swt dan Rasulnya. Lebih konkrit lagi, dalam wujud perilaku manusia (*amaliah*) baik individu maupun kolektif. Hukum Islam juga mencakup substansi yang terinternalisasi dalam berbagai pranata sosial.⁵⁵ Pada dimensi lain, hukum Islam selalu

⁵²Busthanul Arifin, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya* (Cet. I; Gema Insani Press, 1996), h. 40.

⁵³Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 tahun Busthanul Arifin* (Cet. I; Gema Insani press, 1996), 26.

⁵⁴Amir Syarifuddin, *op. cit.* h. 5.

⁵⁵Cik Hasan Bisri, *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

dihubungkan dengan legalitas formal suatu negara, baik yang sudah terdapat dalam kitab-kitab fikih maupun yang belum. Dengan demikian, kedudukan fikih Islam bukan lagi sebagai *hukum Islam in abstracto* (pada tataran fatwa atau doktrin) melainkan sudah menjadi *hukum Islam in concreto* (pada tataran aplikasi atau pembiasaan) sebab secara formal sudah dinyatakan berlaku sebagai hukum positif, yaitu aturan yang mengikat dalam suatu negara.⁵⁶

Pada dasarnya, hukum Islam menekankan perbuatan *Mukallaf* baik berupa tuntutan, pilihan, maupun larangan. Berbeda dengan fikih, yang menekankan perbuatan manusia yang diusahakan dari dalil-dalil yang terinci, atau kumpulan hukum-hukum syarak mengenai perbuatan manusia yang diperoleh dari dalil-dalil yang terinci.⁵⁷ Cakupan fikih yang identik dengan hukum Islam, bukan hanya permasalahan hukum dalam pengertian hukum umum, namun semua aspek kehidupan umat manusia baik permasalahan-permasalahan yang masuk kategori muamalah *bayn al-nās* (hubungan dan transaksi antar sesama manusia) maupun hal-hal yang masuk kategori *habl min Allah* (hubungan manusia dengan Allah).⁵⁸

Fikih adalah istilah lain yang digunakan untuk menyebut hukum Islam. Istilah ini biasanya dipakai dalam dua arti. *Pertama*, dalam arti ilmu hukum atau paralel dengan istilah *jurisprudence* dalam bahasa Inggris sehingga dengan demikian fikih merujuk kepada pengertian cabang studi yang mengkaji hukum Islam. *Kedua*, dipakai dalam arti hukum itu sendiri dan paralel dengan istilah *law* dalam bahasa Inggris. Dalam arti ini, fikih merupakan himpunan norma atau aturan yang mengatur tingkal laku, baik berasal langsung dari Alquran dan Sunnah Nabi saw, maupun dari hasil ijtihad para ahli hukum Islam. Dalam praktek, fikih dalam arti kedua ini dipakai secara identik dengan *syarīah* dalam arti sempit. Perbedaannya hanya pada sisi penekanan, *syarīah* menggambarkan dan menekankan bahwa hukum Islam berdimensi Ilahi dan bersumber kepada wahyu Allah, sedangkan fikih menggambarkan karakteristik lain dari hukum Islam, yaitu

(Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 38.

⁵⁶Zainuddin Ali, *lot.cit*.

⁵⁷Abd. Al-Wahhab Khallaf, *‘Ilm Ushūl al-Fikih*, al-Majlis al-A’lā al-Indunisia li al-Da’wah al-Islāmiyah, Jakarta, 1972, h. 11.

⁵⁸Qadri A. Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional* (Cet. I; ; Yogyakarta: Gama Media, 2002), h. 1.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

meskipun berkarakter *Ilahi*, penerapan dan penjabarannya dalam kehidupan riil dan konkrit masyarakat sepenuhnya merupakan upaya manusiawi.⁵⁹

Fikih sebagai hukum yang diterapkan pada kasus tertentu dalam keadaan konkrit, mungkin berubah dari masa ke masa dan mungkin berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Hal ini, sesuai dengan ketentuan yang disebut juga dengan kaidah hukum fikih yang menyatakan bahwa perubahan tempat dan waktu menyebabkan perubahan hukum. Perubahan tempat dan waktu yang menyebabkan perubahan hukum, dalam sistem hukum Islam disebut *illat* (latar belakang yang menyebabkan ada atau tidak adanya hukum atas sesuatu hal). Dari kaidah ini dapat ditarik kesimpulan bahwa hukum fikih cenderung relatif tidak absolut seperti syariah yang menjadi sumber hukum fikih.

Berbeda dengan hukum fikih semuanya bersifat *zannīy* (dugaan), hukum syariah justru bersifat pasti (*qathīy*), seperti ayat-ayat yang menentukan kewajiban shalat, zakat, puasa, haji, dan ayat-ayat kewarisan. Hukum fikih juga tidak dapat menghapuskan hukum syariah, seperti masalah perceraian. Hukum syariah membolehkan perceraian. Para ahli hukum Islam tidak boleh menggariskan ketentuan hukum fikih yang melarang perceraian. Demikian juga halnya, dengan ketentuan mengenai hak yang sama antara wanita dan pria untuk menjadi ahli waris. Hukum *syarīah* menentukan dengan tegas bahwa wanita dan pria sama-sama menjadi ahli waris almarhum orang tua dan keluarganya. Hukum fikih tidak boleh merumuskan ketentuan yang menyatakan bahwa wanita tidak berhak menjadi ahli waris seperti keadaan dalam masyarakat Arab sebelum Islam.⁶⁰

Hukum Islam baik dalam pengertian *syarīah* maupun dalam pengertian fikih, dapat dibagi dua, yaitu: (1) ibadah dan (2) muamalah. Ibadah adalah tata cara manusia berhubungan langsung dengan tuhan, tidak boleh ditambah atau dikurangi. Tata hubungan itu tetap, tidak mungkin dan tidak boleh diubah-ubah. Ketentuannya telah pasti diatur

⁵⁹ Mustafa dan Abd Wahid, *Hukum Islam Kontemporer* (Cet. I; Jakarta: Sinar Garfika, 2009), h. 2.

⁶⁰Muhammad Daud Ali, *op. cit.*, h. 54.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

oleh Allah swt sendiri dan dijelaskan secara rinci oleh Rasulnya. Dalam soal ibadah berlaku asas umum yakni semua perbuatan ibadah dilarang dilakukan kecuali perbuatan-perbuatan dengan tegas disuruh untuk dilakukan.

Berbeda dengan ibadah, muamalah adalah ketetapan yang digariskan oleh Allah swt langsung berhubungan dengan kehidupan sosial manusia, terbatas pada yang pokok saja. Kalaupun ada penjelasan Nabi saw, maka tidak terinci seperti halnya dalam bidang syariah. Oleh karena itu, sifatnya terbuka untuk dikembangkan melalui ijtihad manusia yang memenuhi syarat untuk melakukan usaha itu. Karena sifatnya terbuka, dalam persolan muamalah berlaku asas umum yakni pada dasarnya semua perbuatan boleh dilakukan, kecuali kalau perbuatan itu ada larangan dalam Alquran dan Hadis yang memuat Sunnah Nabi saw.⁶¹

Maka dapat disimpulkan bahwa hakikat fikih ada enam kategori, yaitu: *pertama*, fikih adalah ilmu yang menerangkan hukum *syarak* dari setiap pekerjaan *Mukallaf*, baik yang wajib, haram, makruh, mandub, dan mubah; *kedua*, obyek kajian fikih adalah hal-hal yang bersifat amaliah, sedang hal-hal yang bukan bersifat amaliah seperti akidah tidak termasuk dalam kajian fikih; *ketiga*, pengetahuan hukum *syarīah* didasarkan kepada dalil *tafsīlī*; *keempat*, fikih digali dan ditemukan melalui penalaran (*nadzār*) dan *ta'amul* yang diistinbatkan dari ijtihad; *kelima*, fikih sebagai ilmu merupakan seperangkat cara kerja sebagai bentuk praktis dari cara berpikir, terutama cara berpikir taksonomis dan cara berpikir logis untuk memahami kandungan ayat dan hadis hukum; *keenam*, pada hakikatnya fikih merupakan seperangkat norma yang mengatur hubungan antara manusia dengan manusia dalam kehidupan bermasyarakat.⁶²

Sekalipun penyebutan hukum Islam terkadang digunakan dengan istilah syariah dan fikih, tetapi keduanya terdapat perbedaan pokok, antara lain, yaitu *pertama*, syariah terdapat dalam di dalam Alquran dan Hadis sedangkan fikih terdapat di dalam kitab-kitab fikih. Dengan demikian, jika berbicara tentang *syarīah*, maka yang dimaksud adalah

⁶¹*Ibid.*,

⁶²Abdul Mannan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, (Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 45.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

wahyu Allah dan Sunnah Rasul, dan jika berbicara tentang fikih, maka yang dimaksud adalah pemahaman manusia yang memenuhi syarat tentang *syarīah* dan hasil pemahaman itu; *kedua*, syariah bersifat fundamental dan mempunyai ruang lingkup yang lebih luas karena kedalamannya, sedangkan fikih bersifat instrumental, ruang lingkungannya terbatas pada hukum yang mengatur perbuatan manusia, yang biasa disebut sebagai perbuatan hukum; *ketiga*, *syarīah* adalah ketentuan Allah dan Rasulnya, karena itu berlaku abadi, sedangkan fikih hanya pikiran manusia yang tidak berlaku abadi, dapat berubah dari masa ke masa; *keempat*, *syarīah* hanya satu, sedangkan fikih mungkin bisa lebih dari satu, misalnya pada aliran-aliran hukum yang disebut dengan istilah *madzahib*; *kelima*, *syarīah* menunjukkan kesatuan dalam Islam, sedangkan fikih menunjukkan keseragamannya.⁶³

Dalam kaitannya antara *syarīah* dengan fikih, Asaf A.A Fyzee mengemukakan bahwa perbedaan keduanya hanya tipis, apabila dilihat secara sepintas sering terjadi tumpang tindih dalam mempergunakannya, para ahli dikalangan kaum muslimin sering menggunakan istilah-istilah ini dalam pengertian yang sama, sebab tolak ukur dari segala perbuatan manusia, baik dalam bidang *syarīah* maupun dalam bidang fikih tidak berbeda, yaitu mencari keridhaan Allah swt dengan cara melaksanakan segala aturan secara sempurna. Agama Islam mengajarkan keyakinan terhadap adanya Allah dan Rasulnya, tetapi ia tidak dapat dan tidak memberikan bagaimana memaksakan kepercayaan itu. Dengan kata lain, *syarīah* dan fikih sama-sama mencakup hukum ibadah dan muamalah sebagaimana yang ditetapkan dalam nash Alquran dan Hadis.⁶⁴

Pemahaman terhadap substansi syariah dan fikih, setidaknya menjadikan seseorang dapat arif dan bijaksana menyikapi fikih. Dengan kata lain, perbedaan pendapat dan pengamalan fikih adalah suatu yang lumrah dan tidak perlu dipertentangkan. Dan pada gilirannya, di antara para pengikut mazhab akan saling toleran untuk mengerti formula fikih dari ulama yang diikutinya. Fikih sebagai hasil *istinbāth* (upaya mengeluarkan hukum dari nash) atau ijtihad *fuqaha* yang manusia biasa,

⁶³ *Ibid.* h. 46.

⁶⁴ Asaf A.A Fyzee, *Outlines of Muhammadan Law* (Cet. III; London: Oxford, 1960), h. 21.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

meski telah diyakini kebenarannya, tidaklah tertutup kemungkinan, terjadi kesalahan di dalamnya.⁶⁵

Untuk mengetahui perbedaan keduanya secara mendalam, maka perlu menyebutkan pengertian keduanya yang telah dikemukakan oleh ulama. *Syarīah* ialah hukum-hukum yang diadakan oleh tuhan untuk hamba-hambanya, dibawa oleh salah seorang Nabi saw, baik hukum-hukum tersebut berhubungan dengan cara mengadakan perbuatan disebut sebagai “hukum-hukum cabang amalan”, dan untuknya dihimpunlah ilmu fikih, atau berhubungan dengan cara mengadakan kepercayaan (*i'tikād*), yaitu disebut sebagai “hukum-hukum pokok” dan kepercayaan, dan untuknya maka dihimpunlah ilmu kalam. *Syarīah* (*syarak*) disebut juga “agama” (*al-dīn* dan *al-millah*).⁶⁶ Dalam terminologi ulama ushul fikih, syariah adalah titah (*khitab*) Allah yang berhubungan dengan perbuatan *Mukallaf* (muslim, baliq, dan berakal sehat), baik berupa tuntutan, pilihan, atau perantara (sebab, syarat, atau penghalang).⁶⁷ Mahmud Syaltut mengartikan *syarīah* sebagai peraturan yang diturunkan Allah kepada manusia agar dipedomani dalam berhubungan dengan tuhan, dengan sesamanya, dengan lingkungannya, dan dengan kehidupan.⁶⁸

Pada mulanya kata *syarīah* meliputi semua aspek ajaran agama; yakni akidah, *syarīah*, dan akhlak. Hal ini terlihat pada setiap agama yang diturunkan sebelum Islam. Karena setiap umat, Allah memberikan syariah dan jalan yang terang. Namun karena agama-agama yang diturunkan sebelum Muhammad saw inti akidahnya adalah tauhid (mengesakan tuhan), dapat dipahami bahwa cakupan *syarīah* adalah amaliah sebagai konsekuensi dari akidah yang diimani setiap umat. Namun demikian, ketika menggunakan kata *syarīah*, maka pemahaman tertuju kepada semua aspek ajaran Islam.⁶⁹

⁶⁵Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia* (Cet. III; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), h. 6.

⁶⁶Ahmad Hanafi, *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam* (Cet. IV; Jakarta: Bulan Bin tang, 1986), h. 9.

⁶⁷Abdul Wahhab Khallaf, *‘Ilm Ushūl al-Fiqh* (Cet. VIII; Jakarta maktabah al-Da’wah al-Islāmiyah Syabab al-Azhar, 1990), h. 96.

⁶⁸Mahmud Syaltut, *al-Islām ‘Aqīdah wa al-Syarīah*, Mesir: Dār al-Qalam, 1966, h. 12.

⁶⁹Ahmad Rofiq, *op. cit.* h. 4.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Adapun pengertian fikih adalah mengetahui huku-hukum *syarīah* mengenai perbuatan melalui dalail-dalil terperinci, atau ilmu yang dihasilkan oleh pikiran serta ijtihad (penelitian) dan memerlukan pemikiran dan perenungan. Oleh karena itu tuhan tidak bisa disebut sebagai fakih (ahli dalam fikih) karena baginya tidak ada sesuatu yang tidakn jelas.⁷⁰ Dalam pengertian terminologis fikih diartikan hukum-hukum *syarak* yang bersifat praktis (*amaliah*) yang diperoleh dari dalil-dalil yang rinci.⁷¹

Antara *syarīah* dan fikih memiliki hubungan yang sangat erat. Karena fikih merupakan formula yang dipahami oleh *syarīah*. Sedang syariah tidak bisa dijalankan dengan baik tanpa dipahami melalui fikih atau pemahaman yang memadai dan diformulasikan secara baku. Fikih sebagai hasil usaha memahami, sangat dipengaruhi oleh tuntutan ruang dan waktu yang melingkupi *faqih*. Oleh karena itu, sangat wajar jika terdapat perbedaan-perbedaan dalam rumusan mereka.⁷²

B. Epistemologi Fikih *Siyāsah*

a. Pengertian Fikih *Siyāsah*

Fikih merupakan akar kata dari *ف,ق,ف* berarti tahu, paham, dan mengerti.⁷³ Secara etimologi fikih adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.⁷⁴ Secara teminologi fikih menurut pandangan ulama syarak adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *Syarak* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dali yang terperinci, atau dengan kata lain fikih adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Alquran dan Sunah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.⁷⁵ Yang dimaksud dengan dalil terperinci

⁷⁰Ahmad Hanafi, *op. cit.* h. 10.

⁷¹Abdul Wahhab Khallaf, *op. cit.* h. 11.

⁷²Ahmad Rofiq, *op. cit.* h. 5.

⁷³Lihat A Qadri Azizy, *Eklektisisme Hukum Nasional* (Cet. I; Yogyakarta: Gama Media, 2002), h. 51.

⁷⁴Lihat Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Cet. V; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 21

⁷⁵*Ibid.* h. 22.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

bukanlah dalil yang *mubayyan* atau dalil yang dijelaskan rinciannya secara detail akan tetapi dimaksudkan adalah satu per satu dalil yaitu setiap hukum perbuatan *mukallaf* yang dibahas dalam ilmu fikih ada dalilnya meskipun dalilnya tidak bersifat rinci atau bahkan bersifat *mujmal* yang masih memerlukan penjelasan lebih lanjut.⁷⁶ Alquran menggunakan kata fikih dalam pengertian yang umum yaitu *لِيَتَّقُوا فِي الدِّينِ* (memahami masalah agama) memperlihatkan bahwa pada masa hidup Nabi saw istilah fikih belum digunakan untuk pengertian hukum secara khusus tetapi mempunyai pengertian luas yang mencakup semua dimensi agama, seperti teologi, politik, ekonomi dan hukum. Fikih dipahami sebagai ilmu tentang agama yang mengantarkan manusia pada kebaikan dan kemulyaan.⁷⁷

Fikih sebenarnya upaya manusiawi yang melibatkan proses penalaran baik dalam tataran teoritis maupun praktis, dalam memahami, menjabarkan, dan mengelaborasi hukum-hukum agama. Fikih merupakan hasil pemikiran mujtahid terdahulu seperti Syafi'i, Hanbali, Maliki, Hanafi, dan sebagainya yang dituangkan dalam ribuan kitab fikih, sehingga ribuan kitab fikih merupakan produk mujtahid. Dengan demikian, istilah fikih merupakan produk pemikiran mujtahid. Dan fikih sebagai hasil ijtihad, maka diperlukan perangkat tertentu yang mengatur pencapaian produk-produk fikih yang dikenal dengan istilah ushul fikih (*legal theory*).⁷⁸ Menurut Asaf A.A Fyzee dalam Muhyar Fanani bahwa istilah fikih sebutan lain dari hukum Islam harus berubah mengikuti perkembangan zaman sehingga fikih tidak boleh terpisah dari aspirasi masyarakat pada tempat dan waktu tertentu. Realitas sejarah fikih masih diwarnai oleh fenomena irelevansi dan dekadensi. Fikih yang seharusnya cair dan dinamis seiring dengan perkembangan masyarakat dan berjalan dengan seiring aspirasi masyarakat justru menjadi beku karena adanya situasi yang tidak mendukung untuk berkembang situasi inilah yang disebut dengan tirani.⁷⁹ Abdul Wahhab Khallaf dalam Cik Hasan Bisri

⁷⁶Lihat Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fikih Siyasa: Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Surabaya: Gelora Aksara Pratama, 2008), h. 2.

⁷⁷Lihat Mun'im A. Sirry, *Sejarah Fikih Islam: Sebuah Pengantar* (Cet. II; Surabaya: Risalah Gusti, 1996), h. 10.

⁷⁸Lihat Sahal Mahfudz, *Era Baru Fikih Indonesia* (Cet. I; Yogyakarta: Cermin, 1999), h. 9.

⁷⁹Lihat Muhyar Fanani, *Fikih Madani: Konstruksi Hukum Islam di Dunia*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

mengatakan bahwa apabila fikih diidentifikasi sebagai ilmu, maka dinyatakan secara deskriptif. Ia merupakan wacana intelektual tentang penataan kehidupan masyarakat dengan menggunakan cara berpikir tertentu. Apabila diidentifikasi sebagai kumpulan hukum, maka dinyatakan sebagai preskriptif. Ia merupakan kumpulan hukum atau salah satu dimensi hukum Islam, yakni produk pemikiran Fukaha yang dijadikan salah satu patokan dalam penataan kehidupan manusia.⁸⁰

Adapun kata *siyāsah* merupakan akar kata dari سِيَاسَة يُسَوِّسُ سِيَاسَة berarti mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, misalnya سَاسَ الْقَوْمِ artinya mengatur kaum, memerintah dan memimpinya.⁸¹ Abdul Wahhab Khallaf mengartikan *siyāsah* sebagai pemerintahan, politik, atau pembuat kebijaksanaan.⁸² Dengan demikian, *siyāsah* berarti mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas suatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.⁸³

Secara terminologi *siyāsah* berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.⁸⁴ Dalam kamus al-Munjid dijelaskan bahwa *siyāsah* adalah membuat kemaslahatan dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan atau ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri dan politik luar negeri serta kemasyarakatan, yaitu mengatur kehidupan umum atas dasar keadilan dan istiqamah.⁸⁵ Abdul Wahab Khallaf mengartikan undang-undang yang diletakkan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.⁸⁶ *Siyāsah* juga berarti mengurus atau memelihara ketertiban dan

Moderen (Cet. I; Yogyakarta: LkiS, 2010), h. 290.

⁸⁰Lihat Cik Hasan Bisri, *Model Penelitian Fikih* (Cet. I; Bogor: Kencana, 2003), h. 8.

⁸¹Lihat A. Djazuli, *Fikih Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Cet. I; Bogor: Kencana, 2003), h. 40.

⁸²Lihat Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyāsah al-Syari'ah* (Dār al-Anshār al-Qāhirat, 1997), h. 4.

⁸³Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 23.

⁸⁴Lihat Abu al-Fadhl al-Din Muhammad bin Mukram bin Manzhur, *Lisān al-'Arab*, Vol. XIII (Baerut: Dār Shadir, 1968), h. 522.

⁸⁵Lihat Lois Ma'luf, *al-Munjīd fī al-Lughah wa al-I'lām* (Baerut: Dār al-Masyriq, 1986), h. 362.

⁸⁶Abdul wahab Khalaf, *op. cit.* h. 5.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

kemaslahatan manusia berdasarkan syariah Islam.⁸⁷

Dengan demikian, fikih *siyāsah* adalah ilmu tata negara Islam secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dijalaninya.⁸⁸ Fikih *siyāsah* juga membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa hukum, peraturan, dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan ajaran Islam untuk mewujudkan kepentingan orang banyak.⁸⁹ Fikih *siyāsah* menempatkan hasil temuan manusia dalam bidang hukum pada kedudukan yang tinggi dan sangat bernilai. Setiap peraturan yang secara resmi ditetapkan oleh negara dan tidak bertentangan dengan ajaran agama wajib dipenuhi sepenuh hati.⁹⁰ Hal ini sejalan dengan firman Allah swt dalam surah an-Nisa'. QS. 4:59: yaitu;

Terjemahnya:

*Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu....*⁹¹

Jika ditinjau dari sumber pembentukannya, maka dikenal dua jenis *siyāsah* yaitu *siyāsah syar'iyah* dan *siyāsah wadh'iyyah*. *Siyāsah syar'iyah* yaitu *siyāsah* dalam proses penyusunannya memperlihatkan norma dan etika agama, sedang *siyāsah wadh'iyyah* yaitu *siyāsah* yang dihasilkan oleh produk pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Sumber

⁸⁷Abdul Azis Dahlan, *Ensiklopedia Hukum Islam* (Cet. I; Jakarta: Ictiar Baru Van Hoeve, 1996), h. 365.

⁸⁸Lihat Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *op. cit.* h. 11.

⁸⁹Abdul Azis Dahlan, *lot. cit.*

⁹⁰*Ibid.* h. 12.

⁹¹Departemen Agama RI, *Alqurān dan Terjemahnya* (Jakarta: Direktorat Jenderal Masyarakat Islam Direktorat Urusan Agama Islam dan Pembinaan Syariah, 2007), h. 114.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

siyāsah syar'iyah ada dua macam yaitu sumber dari atas adalah wahyu dan sumber dari bawah adalah manusia sendiri serta lingkungannya. Sedang *siyāsah wadh'iyah* hanya memiliki sumber dari bawah saja yaitu manusia sendiri dan lingkungannya.⁹²

Setiap produk *siyāsah syar'iyah* pasti islami, sedangkan *siyāsah wadh'iyah* boleh jadi bertentangan dengan ajaran Islam karena dalam proses penyusunannya tidak lebih dulu merujuk pada ajaran dan norma agama. Namun demikian, tidak berarti *siyāsah wadh'iyah* tidak islami. *Siyāsah wadh'iyah* dapat bernilai islami atau dapat dikategorikan sebagai *siyāsah syar'iyah* apabila memenuhi enam macam kriteria, yaitu;

1. Isinya sesuai atau sejalan dan tidak bertentangan dengan syariah Islam.
2. Meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan.
3. Tidak memberatkan masyarakat.
4. Menegakkan keadilan
5. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan.
6. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah.⁹³

Fikih *siyāsah* dipandang sebagai proses yang tidak pernah selesai karena senantiasa terlibat dengan pergumulan sosial dan budaya dan pemecahan atas berbagai persoalan lebih bersifat kontekstual, sehingga gejala fikih *siyāsah* menampakkan diri dalam sosok yang beragam sesuai dengan perbedaan waktu dan tempat. Namun demikian, fikih *siyāsah* tidak serta merta menjadi *nisbi* (relatif) karena memiliki kemutlakan. Paling tidak, terkait kemestian untuk selalu mewujudkan keadilan, rahmat, kemaslahatan, dan hikmah.

Good governance merupakan bagian dari fikih *siyāsah*, karena semua kebijakan yang diambil oleh pemerintah berdasarkan hasil pemikiran manusia untuk mewujudkan kemaslahatan rakyat dan terhindar dari kemudharatan. Disamping itu, implementasi kebijakan yang diambil pemerintah tentu sejalan dengan ajaran Islam supaya cita-cita *good*

⁹²Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *op. cit.* h. 12.

⁹³*Ibid.* h. 13.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

governance dapat tercapai. Hubungan fikih *siyāsah* dengan *good governance* terletak pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu negara atau wilayah. Dalam fikih *siyāsah*, kebijakan atau keputusan selalu didasarkan kepada ajaran Islam atau wahyu Ilahi (*top down*), sedangkan *good governance* berangkat dari pemikiran manusia (*button up*).

Dalam perspektif sejarah, fikih *siyāsah* telah dilaksanakan oleh Rasulullah saw setelah melakukan hijrah dari Mekah ke Madinah dalam rangka mengatur dan mengarahkan umatnya menuju tatanam sosial budaya. Kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, semua kebijakan Rasulullah saw merupakan pelaksanaan fikih *siyāsah*. Perwujudan fikih *siyāsah* dapat dilihat dalam kebijakan Rasulullah saw mempersaudarakan interen kaum muslimin, yaitu antara kelompok Muhajirin dan kelompok Anshar. Kebijakan ini perwujudan dari dalil *kulliy*, yaitu *al-ukhuwah al-islamiyah*. Contoh lain adalah perjanjian ekstern antara komunitas muslim dengan komunitas non muslim, walaupun pemerintahan dipegang oleh Rasulullah saw sebagai refresentasi komunitas kaum muslim. Namun demikian, perjanjian yang dibuat oleh Rasulullah saw tidak mengganggu keyakinan komunitas kaum non muslim. Kebijakan ini dibuat Rasulullah saw atas dasar prinsip *al-ukhuwah al-insaniyah* yang diwujudkan dalam piagam Madinah. Kedua prinsip tersebut, merupakan pola intraksi antara penduduk negara dan kota Madinah, baik hubungan antara muslim dengan muslim atau muslim dengan non muslim.⁹⁴

Pada masa pemerintahan *al-Khulafā' al-Rasyidīn*, Umar bin Khattab lebih banyak mencontohkan fikih *Siyāsah*. Diantaranya, penerapan bea impor dan berlaku atas dasar keseimbangan. Sehingga bea impor yang dikenakan negara-negara non muslim kepada pedagang-pedagang muslim. Dalam menjawab surat Abu Musa (gubernur pada masa itu) bertanya tentang bea masuk impor yang harus dikenakan terhadap pedagang non muslim, Umar bin Khattab menjawab:

خَدَّ أَنْتَ مِنْهُمْ كَمَا يَأْخُذُونَكَ مِنْ تِجَارِ الْمُسْلِمِينَ

⁹⁴Lihat A. Djazuli, *op. cit.* h. 20-22.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Artinya:

Ambillah olehmu bea impor sebagaimana mereka mengambil bea impor untuk pedagang muslim".⁹⁵

b. Obyek Fikih *Siyāsah*

Fikih *siyāsah* adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fikih. Bahasan ilmu fikih maencakup individu, masyarakat dan negara; meliputi bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, peradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum internasional. Fikih *siyāsah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.⁹⁶ Abdul Rahman Taj dalam Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada mengatakan bahwa obyek dari fikih *siyāsah* adalah seluruh perbuatan mukallaf dan hal ihwal yang berkaitan dengan tata cara pengaturan masyarakat dan negara yang sesuai dengan jiwa dan tujuan syariah sekalipun tidak diatur dalam Alquran dan Sunah. Dengan kata lain bahwa obyek fikih *siyāsah* adalah aspek perbuatan *mukallaf* sebagai subyek hukum yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diatur berdasarkan ketentuan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar nash syariah yang bersifat universal.⁹⁷

Secara garis besar, obyek kajian fikih *siyāsah* dapat dibagi dalam tiga kategori, yaitu; *pertama*: peraturan dan perundang-undangan negara sebagai pedoman dan landasan ideal dalam mewujudkan kemaslahatan umat. *Kedua*: pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan. *Ketiga*: mengatur hubungan antar penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.⁹⁸ A. Djazuli mengklasifikasi obyek kajian fikih *siyāsah* pada pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dengan lembaga negara, baik hubungan

⁹⁵*Ibid.* h. 29.

⁹⁶Lihat Hasbi Ash Shiddiqy, *Pengantar Ilmu Fikih* (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), h. 26.

⁹⁷Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *op. cit.* h. 16.

⁹⁸Lihat Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 28.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

yang bersifat interen suatu negara maupun hubungan yang bersifat eksteren antara negara dalam berbagai bidang kehidupan. Dengan demikian tampak bahwa obyek kajian fikih *siyāsah* memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.⁹⁹ Abdul Wahab Khallaf mengatakan bahwa obyek kajian fikih *siyāsah* adalah pengaturan dan peundang-undangan yang dituntu oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁰⁰

Dalam literatur bahasan fikih *siyāsah* dapat diperoleh pemahaman bahwa obyek kajian fikih *siyāsah* adalah masalah *khilāfah*, *imāmah*, dan *imārah*, masalah gelar kepala negara, masalah pengangkatan dan pemberhentian kepala negara serta syarat-syaratnya, masalah baiat, masalah *waliyul ahdi*, masalah *ahlul hilli wa aqdi*, masalah ekonomi, keuangan dan pajak, masalah hubungan antara satu negara dengan negara lain, hubungan muslim dengan non muslim, masalah peradilan, masalah peperangan dan perdamaian, masalah sumber kekuasaan, masalah bentuk negara, dan sebagainya baik dalam praktek yang berkembang dalam sejarah maupun dalam konsep dalam pemikiran berpolitik dan bernegara.¹⁰¹

c. Bidang-Bidang Fikih *Siyāsah*

Dalam pembidangan fikih *siyāsah*, para ahli berbeda dengan yang lain. Abdul Wahab Khallaf membagi tiga, yaitu; 1. *Siyāsah dustūriyah*, 2. *Siyāsah māliyyah*, 3. *Siyāsah khārijīyah*.¹⁰² Sedang Abdurrahman Taj membagi tujuh, yaitu; 1. *Siyāsah dustūriyah* yaitu bidang fikih *siyāsah* yang membahas undang-undang dasar suatu negara, yang isinya antara lain membahas bentuk pemerintahan, lembaga-lembaga negara, hak dan kewajiban warga negara. 2. *Siyāsah tasyri'iyah* yaitu membahas proses penyusunan dan penetapan segala bentuk pengaturan yang berfungsi sebagai instrumen dalam mengatur dan mengelola seluruh kepentingan masyarakat. 3. *Siyāsah qadhāiyyah* yaitu spesifik membahas peradilan atas pelanggaran peraturan hukum dan perundang-undangan yang telah

⁹⁹Lihat A. Djazuli, *op. cit.* h. 46.

¹⁰⁰Lihat Abdul Wahab Khallaf, *op. cit.* h. 5.

¹⁰¹Lihat Suyuthi Pulungan, *op.cit.* h. 28-29.

¹⁰²Lihat Abdul Wahab Khallaf, *op. cit.* h. 35.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

dibuat dan ditetapkan oleh lembaga legislatif. 4. *Siyāsah māliyyah* yaitu membahas sumber keuangan negara dan tata cara pengelolaan dan pendistribusian harta kekayaan negara. 5. *Siyāsah idāriyyah* yaitu membahas soal administrasi negara. 6. *Siyāsah tanfidziyyah* yaitu membahas tata kerja pemerintahan oleh lembaga eksekutif. 7. *Siyāsah khārijiiyyah* yaitu membahas tata hubungan internasional atau politik luar negeri.¹⁰³ Hasbi Ash Shididieqy membagi fikih *siyāsah* kepada delapan bidang, yaitu; 1. *Siyāsah dustūriyyah*, 2. *Siyāsah tasyri'iyah*, 3. *Siyāsah qadhāiyyah*, 4. *Siyāsah māliyyah*, 5. *Siyāsah idāriyyah*, 6. *Siyāsah tanfidziyyah*, 7. *Siyāsah khārijiiyyah*, 8. *Siyāsah harbiyyah*.¹⁰⁴

Pembidangan yang beragam tersebut dapat dipersempit kepada empat bidang saja, yaitu; *pertama*: bidang fikih *siyāsah dustūriyyah* mencakup *siyāsah tasyri'iyah syar'iyah* (*siyāsah* penetapan hukum yang sesuai dengan syariah), *siyāsah qadhāiyyah syar'iyah* (*siyāsah* peradilan yang sesuai menurut syariah), *siyāsah idariyyah syar'iyah* (*siyāsah* administrasi yang sesuai syariah), dan *siyāsah tanfidziyyah syar'iyah* (*siyāsah* pelaksanaan syariat). Fikih *siyāsah dustūriyyah* adalah siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketentuan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat. *Kedua*: bidang fikih *siyāsah dauliyah/kharijiyyah* yaitu *siyāsah* yang berhubungan dengan pengaturan pergaulan antara negara-negara Islam dengan negara-negara bukan Islam, tata cara pengaturan pergaulan dengan warga negara muslim dengan warga negara non muslim yang ada di negara Islam, hukum dan peraturan yang membatasi hubungan negara Islam dengan negara-negara lain dalam situasi damai dan perang. *Ketiga*: bidang fikih *siyāsah māliyyah* adalah *siyāsah* yang mengatur hak-hak orang miskin, mengatur sumber-sumber mata air (irigasi) dan perbankan. Yaitu hukum dan peraturan yang mengatur hubungan diantara orang-orang kaya dan miskin, antara negara

¹⁰³ Abdurrahman Taj, *al-Siyāsah al-Syarīah wa al-Fiqh al-Islāmi* (Mesir: Mathba'ah Dār al-Ta'fif, 1993), h. 27.

¹⁰⁴Lihat Hasbi Ash shiddieqy, *Pengantar Siyāsah Syar'iyah* (Yogyakarta: Maah, 1975), h. 8.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

dan perorangan, sumber-sumber keuangan negara, baitul mal dan sebagainya yang berkaitan dengan harta kekayaan negara. *Keempat*: bidang fikih *siyāsah harbiyah* yaitu *siyāsah* yang mengatur tentang peperangan dan aspek-aspek yang berhubungan dengannya, seperti perdamaian.¹⁰⁵

C. Maqāshid al-Syarīah

Maqāshid al-Syarīah merupakan dua rangkaian kata yang terdiri dari *Maqāshid* berarti sengaja atau tujuan.¹⁰⁶ *Syarīah* berarti jalan ke tempat pengairan atau jalan yang harus di ikuti.¹⁰⁷ Dengan demikian, *maqāshid al-syarīah* berarti maksud atau tujuan disyariatkan hukum Islam. Oleh karena itu, yang menjadi bahasan utama adalah masalah *hikmah* dan *ilat* ditetapkan suatu hukum. Sehingga *maqāshid al-syarīah* merupakan kajian utama dalam filsafat hukum Islam dan memerlukan pemahaman mendalam tentang kajian tentang tujuan ditetapkan suatu hukum. Tujuan hukum harus diketahui oleh *mujtahid* dalam rangka mengembangkan pemikiran hukum dalam Islam secara umum dan menjawab persoalan-persoala hukum kontemporer yang kasusnya tidak ditaур secara ekplisit dalam Alquran dan hadis, dan pengetahuan tentang *maqāshid al-syarīah* menjadi kunci keberhasilan *Mujtahid* dalam ijtihadnya¹⁰⁸ dalam ilmu ushul fikih, bahasan *maqāshid al-syarīah* untuk mengetahui tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh perumusny dalam mengsyariatkan hukum. Tujuan hukum ini merupakan salah satu faktor penting dalam menetapkan hukum Islam yang dihasilkan melalui ijtihad. Ulama ushul fikih mendefinisikan *maqāshid al-syarīah* dengan makna dan tujuan yang dikehendaki oleh *syarak* dalam mengsyariatkan suatu hukum bagi kemaslahatan umat manusia.¹⁰⁹

¹⁰⁵Lihat Suyuthi Pulungan, *op.cit.* h. 40.

¹⁰⁶lihat Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Writting Arabic* (London: Mac Donald and Evan, Ltd, 1980), h. 767.

¹⁰⁷Lihat Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fikih*, Edisi I (Cet. III; Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), h. 3.

¹⁰⁸Lihat Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam* (Cet. I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 123-124.

¹⁰⁹Abdul Azis Dahlan, *op. cit.* h. 1108.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Tokoh yang paling banyak dirujuk ketika membicarakan *masalahah* dan kemudian membuat wacana baru menjadi *maqāsid al-syarīah* adalah Abu Ishaq al-Syatibi, dalam kajian tentang hukum Islam, al-Syatibi sampai kepada kesimpulan bahwa kesatuan dalam hukum Islam berarti kesatuan dalam asal-usulnya dan terlebih lagi kesatuan dalam tujuan hukumnya. Untuk menegakkan hukum Islam, al-Syatibi mengemukakan konsepnya tentang *maqāsid al-syarīah*, dengan menjelaskan bahwa tujuan hukum adalah satu yakni kebaikan dan kesejahteraan umat manusia.¹¹⁰

Konsep tentang *maqāsid al-syarīah* adalah upaya untuk menegakkan kemaslahatan sebagai unsur pokok bagi tujuan hukum, yang mencoba mengklarifikasi persoalan teologis dan dilemma relativitas *masalahah* dengan melihat dengan melihat *maqāsid* dari dua sudut pandang, yaitu *maqāsid al-syarīah* (tujuan tuhan) dan *maqāsid al-Mukallaf* (tujuan Mukallaf). *Maqāsid al-syarīah* mengandung empat aspek penting yaitu: (1) tujuan awal pelebagaan syariah yakni mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dunia dan akhirat. (2) syariah sebagai suatu yang harus dipahami. (3) syariah adalah suatu hukum taklif yang harus dilaksanakan. (4) Tujuan syariah adalah membawa manusia ke bawah naungan hukum.¹¹¹ *Maqāsid al-syarīah* yang berkembang sekarang menekankan kepada manusia sebagai individu dan kurang diimbangi dengan manusia sebagai anggota komunitas. Barangkali ini salah satu sebab orang Islam kurang perhatian dan kesadarannya terhadap pentingnya umat dalam kehidupan ini, sehingga fardhu ain lebih penting dari fardhu kifayah.¹¹²

Teori *maqāsid al-syarīah* baru dikenal pada abad keempat Hijriah. Pertama kali istilah *maqāsid al-syarīah* dipergunakan oleh Abu Abdallah al-Tirmizi al-Hakim dalam buku yang ditulisnya. Kemudian istilah *maqāsid* ini dipopulerkan oleh al-Imam al-haramain al-Juaini dalam beberapa kitab yang ditulisnya dan beliau yang pertama kali mengklasifikasikan *maqāsid al-syarīah* menjadi tiga kategori besar, yaitu *dharūriyah*, *hajiyāh* dan *tahsiniyāh*. Pemikiran al-Juaini tentang *maqāsid*

¹¹⁰Lihat Abu Ishaq al-Syatibi, *al-Muwāfaqāt fi Ushūl al-Syarīah* (Kairo: Mustafa Muhammad, tt), h. 88.

¹¹¹Lihat Abu Hamid Muhammad ibn Muhammad al-Ghazali, *al-Mustasfā min Ilm al-Ushūl*, Jilid. II (t.tp: Dar al-Fikr, tt.), h. 5.

¹¹²Djazuli, *Fikih Siyāsah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Cet. I; Bogor: Kencana, 2003), h. 398-399.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

al-syarīah dikembangkan lebih lanjut oleh Abu Hamid al-Ghazali (505 H) yang menulis secara panjang lebar tentang *maqāsid al-syarīah* dalam kitabnya *shifā al-ghafil* dan *al-musthafā min ‘Ilmi al-ushūl*. Kemudian al-Amidi menguraikan lebih lanjut tentang *maqāsid al-syarīah* dengan berpedoman kepada prinsip dasar syariah, yaitu kehidupan, intelektual, agama, garis silsilah keturunan, dan harta kekayaan. Kemudian Maliki Shihab al-Din al-Qarafi menambah prinsip dasar syariah dengan prinsip perlindungan kehormatan (*al-‘ird*) pendapat ini didukung oleh Taj al-Din Abdul Wahab Ibn al-Subqi (771 H) dan Muhammad Ibn al-Shoukani (1255 H).¹¹³

Hakikat dan tujuan awal pemberlakuan syariah adalah mewujudkan kemaslahatan manusia. Kemaslahatan dapat terwujud apabila lima unsur pokok dapat diwujudkan dan terpelihara. Kelima unsur pokok itu adalah memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara keturunan, memelihara akal, dan memelihara harta.¹¹⁴

Menurut Al-Syatibi bahwa penetapan kelima pokok diatas didasarkan atas dalil-dalil Alquran dan Hadis. Dalil-dalil tersebut berfungsi sebagai *al-qāwaid al-kulliyah* dalam menetapkan *al-kulliyah al-khamsa*. Ayat-ayat Alquran yang dijadikan dasar pada umumnya adalah ayat-ayat *makkiyah* yang tidak di nasakh dan ayat-ayat *madaniyah* yang mengukuhkan ayat-ayat makkiyah. Diantara ayat-ayat itu adalah yang berhubungan dengan kewajiban shalat, larangan membunuh jiwa, larangan meminum minuman yang memabukkan, larangan berzina, larangan memakan harta orang lain dengan cara tidak benar.¹¹⁵

Demi kepentingan penetapan hukum, kelima unsur diatas dibedakan menjadi tiga peringkat, *darūriyyat*, *hajiyyāt*, *tahsiniyyāt*. Pengelompokan ini didasarkan pada tingkat kebutuhan dan skala prioritasnya. Urutan peringkat ini akan terlihat kepentingannya apabila kemaslahatan yang ada

¹¹³Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), h. 107-108.

¹¹⁴Husnul Khatimah, *Penerapan Syarī'ah Islam: Bercermin pada Sistem Aplikasi Syari'ah Zaman Nabi* (Cet. I; Yogyakarta: Pustaka Pelajar Oppset, 2007), h. 37.

¹¹⁵ Al-Syatibi, *al-Muwāfaqāt fi Ushūl al-Ahkām*, Jilid III (t.t:Dār al-fikr, t.th), h. 62.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

pada masing-masing peringkat satu sama lain bertentangan. Dalam hal ini, peringkat *daruriyyāt* menempati urutan pertama, disusul oleh *hajjiyyat*, kemudian disusul oleh *tahsiniyyat*. Namun disisi lain dapat dilihat bahwa peringkat ketiga melengkapi peringkat kedua, dan peringkat kedua melengkapi peringkat pertama.

Maksud dari memelihara kelompok *daruriyyāt* adalah memelihara kebutuhan-kebutuhan yang bersifat esensial bagi kehidupan manusia. Kebutuhan yang esensial adalah memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta, dalam batas jangan sampai eksistensi kelima pokok itu terancam. Tidak terpenuhi kebutuhan-kebutuhan itu akan berakibat terancamnya eksistensi kelima pokok tersebut. Menurut Juhaya S. Praja¹¹⁶ bahwa kebutuhan dharuriyah ini hanya bisa dicapai bila terpelihara lima tujuan hukum Islam yang disebut *al-dharūriyah al-khamsah* atau sering disebut *maqāsid al-syarāh* yaitu lima tujuan utama hukum Islam yang telah disepakati bukan saja oleh ulama Islam melainkan juga oleh keseluruhan agamawan.

Kelompok *hajjiyyāh* adalah segala yang dibutuhkan masyarakat dan manusia untuk menghindari kerepotan (*masyaqqah*) dan menghilangkan kepicikan. Pada dasarnya Allah menghendaki kemudahan tidak menghendaki kesukaran.¹¹⁷ Berbeda dengan kelompok *daruriyyāt*, kebutuhan dalam kelompok *hajjiyyāt*, tidak termasuk kebutuhan yang esensial, melainkan kebutuhan yang dapat menghindarkan manusia dari kesulitan dalam hidupnya. Tidak terpeliharanya kelompok ini, tidak mengancam eksistensi kelima pokok di atas, tetapi hanya menimbulkan kesulitan bagi *Mukallaf*. Kelompok ini erat kaitannya dengan rukhsah atau keringanan dalam ilmu fikih.

Sedangkan kebutuhan dalam kelompok *tahsiniyyāt* adalah kebutuhan yang menunjang peningkatan martabat seseorang dalam masyarakat di hadapan tuhan nya sesuai dengan kepatutan.¹¹⁸ *Tahsiniyyāt* adalah segala

¹¹⁶Lihat Juhaya S. Praja, *op. cit.* h. 101.

¹¹⁷Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Tahun Prof. Dr. H. Busthanul Arifin, SH* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996) h. 103.

¹¹⁸Fathurrahman Djamil, *Filsafat Hukum Islam* (Cet. I; Jakarta: Logos wacana Ilmu, 1997), h. 126-127.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

sesuatu yang layak dan pantas bagi manusia sebagai makhluk yang dimulyakan Allah. Apabila tidak terwujud *tahsiniyāt* ini, orang tidak akan mati dan tidak pula dalam kepicikan dan kerepotan. Namun manusia yang beradab tidak sepatutnya melakukan suatu tindakan yang bertentangan dengan *tahsiniyat*. *Tahsiniyat* didasarkan pada *urf* yang tercakup dalam akhlak yang mulia.¹¹⁹

Pada hakikatnya, baik kelompok *daruriyyāt*, *hajiyyāt*, maupun *tahsiniyyāt*, dimaksudkan memelihara ataupun mewujudkan kelima pokok tersebut. Hanya saja peringkat kepentingannya berbeda satu sama lain. Kebutuhan dalam kelompok pertama dapat dikatakan sebagai kebutuhan primer, yang kalau kelima pokok itu diabaikan maka akan berakibat terancamnya eksistensi kelima pokok itu. Kebutuhan dalam kelompok kedua dapat dikatakan sebagai kebutuhan skunder. Artinya kalau kelompok kedua diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensinya, melainkan akan mempersulit dan mempersempit kehidupan manusia. Sedangkan kebutuhan dalam kelompok ketiga erat kaitannya dengan upaya untuk menjaga etiket sesuai dengan kepatutan dan tidak akan mempersulit apalagi mengancam eksistensi kelima pokok itu. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebutuhan dalam kelompok ketiga lebih bersifat komplementer, pelengkap.¹²⁰

untuk memperoleh gambaran yang utuh tentang teori dan aplikasi *maqāsid al-syarīah*, berikut akan di jelaskan kelima pokok kemaslahatan dengan peringkatnya masing-masing. Uraian in bertitik tolak dari kelima pokok kemaslahatan yaitu agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Kemudian masing-masing dari kelima pokok itu akan dilihat berdasarkan kepentingan dan kebutuhannya.

1. memelihara agama

Memelihara agama dan menjaga, berdasarkan kepentingannya dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara agama dalam peringkat *dharuriyyāt* yaitu memelihara dan melaksanakan kewajiban keagamaan yang masuk peringkat

¹¹⁹Amrullah Ahmad, *op. cit.* h. 105-106.

¹²⁰*Ibid.*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

primer seperti melaksanakan shalat lima waktu, kalau shalat itu diabaikan, maka terancamlah eksistensi agama.

- b. Memelihara agama dalam peringkat *hajiyyāt* yaitu melaksanakan ketentuan agama dengan maksud menghindari kesulitan seperti shalat jama' dan shalat qasar bagi orang yang sedang bepergian. Kalau ketentuan itu tidak dilaksanakan, maka tidak akan mengancam eksistensi agama, melainkan hanya memepersulit orang yang melakukannya.
- c. Memelihara agama dalam tingkat *tahsiniyāt* yaitu mengikuti petunjuk agama guna menjunjung tinggi martabat manusia. Sekaligus melengkapi pelaksanaan kewajiban terhadap tuhan. Contoh menutup aurat baik dalam maupun luar shalat, membersihkan badan, pakaian, dan tempat kegiatan ini erat kaitannya dengan akhlak terpuji. Kalau hal ini tidak mungkin untuk dilakukannya, maka hal ini tidak akan mengancam eksistensi agama dan tidak pula mempersulit bagi yang melakukannya. Artinya bila tidak ada penutup aurat, seseorang boleh shalat, jangan sampai meninggalkan shalat yang termasuk kelompok *dharuriyāt*.

2. memelihara jiwa

Memelihara jiwa berdasarkan tingkat kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyāt*, seperti memenuhi kebutuhan pokok berupa makanan untuk mempertahankan hidup. Kalau kebutuhan pokok ini diabaikan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi jiwa manusia.
- b. Memelihara jiwa dalam peringkat *hajiyyāt* seperti diperbolehkannya berburu binatang untuk menikmati makan yang lezat dan halal. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi manusia, melainkan hanya mempersulit hidupnya.
- c. Memelihara jiwa dalam peringkat *tahsiniyāt* seperti ditetapkannya tata cara makan dan minum. Hal ini hanya berhubungan dengan kesopanan dan etika, sama sekali tidak akan mengancam eksistensi jiwa manusia ataupun mempersulit

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

kehidupan seseorang.

3. memelihara akal.

Memelihara akal dilihat dari segi kepentingannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara akal dalam peringkat *dharuriyāt* seperti diharamkannya meminum minuman keras, jika ketentuan ini tidak diindahkan, maka akan berakibat terancamnya eksistensi akal.
- b. Memelihara akal dalam peringkat *hajiyāt*. Seperti dianjurkannya menuntut ilmu pengetahuan. Sekiranya hal itu dilakukan, maka tidak akan merusak akal, tetapi akan memepersulit seseorang, dalam kaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan.
- c. Memelihara akal dalam tingkat *tahsiniyāt*, seperti menghindarkan diri dari menghayal atau mendengarkan sesuatu yang tidak bermanfaat. Hal ini erat kaitannya dengan etika, tidak akan mengancam eksistensi akal secara langsung.

4. memelihara keturunan

Memelihara keturunan ditinjau dari segi kebutuhannya, dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara keturunan dalam tingkat *dharuriyāt* seperti disyariatkan nikah dan dilarang berzina. Kalau kegiatan ini diabaikan, maka eksistensi keturunan akan terancam.
- b. Memelihara keturunan dalam peringkat *hajiyāt*, seperti ditetapkan ketentuan menyebutkan mahar bagi suami pada waktu akad nikah dan diberikan hak thalak padanya. Jika mahar itu tidak disebutkan pada waktu akad, maka suami akan mengalami kesulitan, karena ia harus membayar *misl*. Sedangkan dalam kasus thalaq, suami akan mengalami kesulitan, jika ia tidak akan menggunakan hak thalaqnya padahal situasi rumah tangganya tidak harmonis.
- c. Memelihara keturunan dalam tingkat *tahsiniyāt*, seperti disyariatkannya *khitbah* dan *walimah* dalam pernikahan. Hal ini dilakukan dalam rangka melengkapi kegiatan perkawinan. Jika hal ini diabaikan, maka tidak akan mengancam eksistensi

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

keturunan dan tidak pula mempersulit orang yang melakukan perkawinan.

5. memelihara harta

Dilihat dari segi kepentingannya, memelihara harta dapat dibedakan menjadi tiga peringkat:

- a. Memelihara harta dalam peringkat *dharuriyāt*, seperti syariah tentang tata cara pemilikan harta dan larangan mengambil harta orang lain dengan cara tidak sah. Apabila aturan itu dilanggar, maka akibat terancamnya eksistensi harta.
- b. Memelihara harta dalam peringkat *hajiyyāt* seperti syariah tentang jual beli dengan cara *salām*. Apabila dengan cara ini tidak dipakai, maka tidak akan mengancam eksistensi harta, melainkan akan mempersulit orang yang memerlukan modal.
- c. Memelihara harta dalam peringkat *tahsiniyāt*, seperti ketentuan tentang menghindarkan diri dari pengecehan atau penipuan. Hal ini erat kaitannya dengan etika bermua'malat atau etika bisnis. Hal ini juga akan berpengaruh kepada sah tidaknya jual beli itu, sebab peringkat yang ketiga ini juga, merupakan syarat adanya peringkat yang kedua dan ketiga.

Setiap peringkat seperti yang telah dijelaskan diatas, terdapat-hal-hal atau kegiatan yang bersifat penyempurnaan terhadap pelaksanaan tujuan syariah Islam. dalam peringkat *dharuriyāt*, misalnya ditentukan batas minimal minuman yang memabukkan dalam rangka memelihara akal, atau ditetapkan adanya pengimbangan (*tamāsul*) dalam hukum *qiyas* untuk memelihara jiwa. Dalam peringkat *hajiyyāt*, misalnya ditetapkannya *khiyār* dalam jual beli untuk memelihara harta, atau ditetapkan *kafa'at* dalam perkawinan, untuk memelihara keturunan. Sedangkan dalam peringkat *tahsiniyāt*, misalnya ditetapkan tata cara *thahara* dalam rangka pelaksanaan shalat untuk memelihara agama.

Mengetahui urutan peringkat masalah diatas menjadi penting artinya, apabila dihubungkan dengan skala prioritas penerapannya, ketika kemaslahatan yang satu berbenturan dengan kemaslahatan yang lain. Dalam hal ini peringkat pertama *dharuriyāt* harus didahulukan dari peringkat kedua, *hajiyyāt* dan peringkat ketiga *tahsiniyāt*. Ketentuan ini

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

menunjukkan bahwa dibenarkan mengabaikan hal-hal yang termasuk dalam peringkat kedua dan ketiga, manakala kemaslahatan yang masuk peringkat pertama terancam eksistensinya. Misalnya, seseorang diwajibkan memenuhi kebutuhan pokok pangan untuk memelihara eksistensi jiwanya. Makanan yang dimaksud harus makanan halal, manakala pada suatu saat ia tidak mendapatkan makanan hala, padahal ia akan mati kalau tidak makan. Maka dalam kondisi tersebut ia diperbolehkan memakan makanan yang diharamkan demi menjaga eksistensi jiwanya. Makan dalam hal ini, termasuk menjaga jiwa dalam peringkat *dharuriyāt*, sedangkan makanan yang halal termasuk memelihara jiwa dalam peringkat *hajiyyāt*. Jadi harus didahulukan memelihara jiwa dalam peringkat *dharuriyāt* dari pada peringkat *hajiyyāt*. Begitu pula halnya manakala peringkat tahsiniyat berbenturan dengan peringkat *hajiyyāt*, maka peringkat *hajiyyāt* harus didahulukan dari peringkat *tahsiniyyāt*. Mislanya melaksanakan shalat berjamaah termasuk peringkat *hajiyyāt* sedangkan persyaratan adanya imam yang shalih, tidak fasik termasuk peringkat *tahsiniyyāt*. Jika dalam kelompok umat Islam tidak terdapat imam yang memenuhi persyaratan tersebut, maka dibenarkan beriman kepada iman yang fasik demi menjaga shalat berjamaah yang bersifat *hajiyyāt*.¹²¹

Maqāsid al-syarīah sangat terkait dengan persoalan *good governance*, sebab teori dasar yang dikembangkan dapat direalisasikan dalam sistem pemerintahan. Mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, harus kembali kepada teori yang dikembangkan oleh *maqāsid al-syarīah*, supaya pemerintahan dapat berjalan dengan baik di Kota Makassar. Teori yang dimaksud adalah; memelihara agama, memelihara akal, memelihara jiwa, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Kebijakan yang diambil pemerintah Kota Makassar selama ini, selalu berdasar kepada teori *maqāsid al-syarīah*.

Dalam rangka memelihara agama, pemerintah Kota Makassar tidak memberikan izin operasional kepada Tempat Hiburan Malam (THM), Panti Pijat, dan Tempat Karaoke, selama bulan suci ramadhan. Kebijakan tersebut tertera dalam Peraturan daerah No. 5 Tahun 2011 tentang izin

¹²¹Fathurrahman Djamil, *Metode Majlis Tarjih Muhammadiyah* (Cet. I; Jakarta: Logos Publishing House, 1995), h. 41-45.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

operasional bagi THM, Panti Pijat, dan tempat karaoke di bulan suci ramadhan. Apabila pengelola THM, Panti Pijat, dan Tempat Karaoke melanggar peraturan tersebut, maka pemerintah Kota Makassar yang diwakili oleh Dinas Parawisata Kota Makassar akan mencabut izin operasionalnya.

Disamping itu, pemerintah Kota Makassar telah mengeluarkan imbauan kepada seluruh pejabat dan pegawai dalam lingkup pemerintah Kota Makassar untuk melaksanakan shalat berjamaah dhuhur dan ashar di masjid Nurul Amir yang terletak di jalan Ahmad Yani kantor Baliakota Makassar. Imbauan ini bersifat tidak mengikat dan tidak memberikan sanksi apabila ada pejabat atau pegawai yang tidak melaksanakan shalat berjamaah. Namun demikian, para pejabat dan pegawai merasa senang dengan imbauan tersebut, karena memotivasi mereka untuk melaksanakan agamanya. Begitu juga hubungan silaturahmi terjalin antara pejabat dan pegawai dalam lingkup pemerintah Kota Makassar, karena mereka saling dapat berkomunikasi setelah melaksanakan kegiatan shalat berjamaah. Bahkan tidak sedikit dari kalangan pegawai atau masyarakat yang mempunyai kepentingan dengan Walikota Makassar dapat diselesaikan di Masjid setelah melaksanakan shalat berjamaah, karena jadwal keprotokoleran terlalu padat dan ketat sehingga waktu untuk bertemu dengan Walikota sangat sulit. Imbauan shalat berjamaah mulai dikeluarkan sejak masa pemerintahan Ir. H. M. Ilham Arief Sirajuddin, MM dan Drs. H. Supomo Guntur, MM. Imbauan shalat berjamaah sangat mudah dilaksanakan oleh para pegawai dalam lingkup pemerintah Kota Makassar karena bertepatan dengan jam istirahat. Sehingga apabila sudah terdengar suara adzan, maka semua kegiatan perkantoran dihentikan dan para pegawai menuju ke masjid kemudian setelah itu mereka istirahat. Demikian pula, waktu shalat ashar. Apabila sudah terdengar suara adzan, maka para pegawai melaksanakan shalat berjamaah setelah itu mereka melanjutkan pekerjaannya. Dengan demikian, imbauan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Makassar untuk melaksanakan shalat berjamaah sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah* yaitu *hifdzu al-dīn*.

Dalam rangka memelihara jiwa, pemerintah Kota Makassar mempunyai program Makassar *Green and Clean* (MGC) atau biasa disebut dengan Makassar bersih. Program tersebut merupakan program

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

lingkungan berbasis masyarakat yang bertujuan mengubah paradigma umum dalam penanganan masalah lingkungan termasuk sampah domestik, dengan harapan supaya masyarakat semakin mandiri sekaligus berperan sebagai agen pencipta perubahan, sehingga dapat tercipta sebuah lingkungan dengan kualitas yang lebih baik, lebih bersih, dan lebih nyaman. Kepengurusan Makassar *Green and Clean* sampai di tingkat Kelurahan, bahkan pembinaannya sudah sampai di tingkat RT dan RW. Hal ini sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor : 660/04/DPK.2010 Tanggal 05 Januari 2010 tentang permintaan nama RW untuk pembinaan Makassar *Green and Clean*.

Disamping itu, pemerintah Kota Makassar telah mengeluarkan Peraturan daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2009 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dan catatan sipil Kota Makassar. Perda tersebut dimaksudkan untuk melakukan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan. Hal ini sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah* dengan konsep dasarnya *hifdzu al-nafs*.

Pemerintah Kota Makassar juga telah mengeluarkan Perda (Perda) Nomor 7 Tahun 2009 tentang pelayanan kesehatan di Kota Makassar. Perda tersebut merupakan kegiatan yang diberikan kepada seseorang dalam rangka observasi, diagnosis pengobatan, atau pelayanan kesehatan lainnya di Rumah Sakit Umum Daerah dan Pusat Kesehatan Masyarakat. Tugas pemerintah Kota Makassar adalah memberikan pelayanan dibidang kesehatan, supaya masyarakat dapat merasakan kesejahteraan secara fisik, jiwa, dan sosial, yang memungkinkan setiap orang dapat hidup produktif secara sosial dan ekonomi.

Dalam rangka memelihara harta, Pemerintah Kota Makassar mempunyai program Gratis Lahir Sampai Meninggal (Program IASmo Bebas). Dengan demikian, beberapa pos pendapatan Pemerintah Kota Makassar selama ini justru akan menjadi pos yang dibiayai. Misalnya, retribusi dan pungutan-pungutan pengurusan akte kelahiran, kartu tanda penduduk, hingga pengantaran jenazah, yang selama ini menjadi pos-pos untuk pendapatan daerah, kini bukannya tak terbayar, tetapi terjadi pengalihan, dari yang seharusnya membayar objek retribusi rakyat lalu kemudian dibayarkan oleh pemerintah. Terdapat juga penambahan gaji PNS yang mencapai 15% atau sedikitnya Pemerintah Kota Makassar

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

harus menyiapkan biaya khusus untuk pembayaran gaji sebesar Rp57 miliar, sementara Dana Alokasi Umum (DAU) hanya Rp3,89 Miliar. Kondisi itu memaksa Pemerintah Kota harus mengambil anggaran dari pos lain. Hal ini sejalan dengan konsep *maqāsid al-syarīah*, supaya keuangan pemerintah Kota Makassar dapat terjaga dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Disamping itu, Pemerintah Kota Makasar melakukan pengelolaan zakat yang tertuan dalam Peraturan daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2006 tentang pengelolaan zakat, dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Walikota Nomor 3 Tahun 2007 tentang pembentukan susunan organisasi dan tata kerja badan amil zakat Kota Makassar. Hal ini dimaksudkan supaya pemerintah Kota Makassar dapat mewujudkan kehidupan sosial kemasyarakatan di Kota Makassar, karena zakat merupakan sumber dan potensi ekonomi umat Islam. Dalam perda tersebut, dijelaskan tentang pengelolaan zakat, asas dan tujuan, subyek zakat, wajib zakat, dasar pengenaan zakat, nomor wajib zakat, surat pemberitahuan dan tatacara pembayaran zakat, pengumpul zakat, retribusi zakat, pendistribusian dan pendayagunaan zakat, pembukuan, pengawan, ancaman hukuman. Hal ini sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah* yaitu *hifdzul al-māl*.

Dalam rangka memelihara akal, Pemerintah Kota Makassar mempunyai Peraturan daerah (Perda) No. 1 Tahun 2012 tentang pendidikan baca tulis Alquran. Perda tersebut merupakan upaya sistematis pemerintah Kota Makassar supaya dapat menumbuhkan kemampuan membaca, menulis, menerjemahkan, memahami dan mengamalkan kandungan Alquran bagi masyarakat Kota Makassar dalam rangka membangun dan membentuk kualitas manusia yang berakhlak dan berwawasan qurani. Adapun tujuan dikeluarkan Perda tersebut, dapat dibagi dalam dua kategori yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun tujuan umumnya, supaya masyarakat Kota Makassar dapat Meningkatkan pemahaman dan kemampuan baca tulis Alquran, serta penghayatan terhadap Alquran supaya diamalkan dalam kehidupan sehari-hari. Disamping itu, masyarakat Kota Makassar mampu meningkatkan minat baca-tulis Alquran sejak dini dan menanamkan kecintaan terhadap Alquran. Adapun Tujuan khususnya, diharapkan kepada masyarakat Kota Makassar mampu membaca, menulis, memahami dan melaksanakan

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

ajaran Alquran dalam kehidupan sehari-hari, serta mampu memahami dan menghafal ayat-ayat Alquran untuk bacaan sholat sekaligus dalam rangka memakmurkan dan mencintai Masjid. Hal ini, sejalan dengan dengan konsep *maqāsid al-syarīah* yaitu *hifdzu al-aql*.

Dalam rangka memelihara keturunan, pemerintah Kota Makassar mengeluarkan Peraturan daerah (perda) Nomor 2 Tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan, pengemis, dan pengamen. Melalui Dinas sosial, pemerintah Kota Makassar melakukan upaya pembinaan kepada anak jalanan supaya dapat menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak dengan wajar baik secara rohani, jasmani, maupun lingkup sosialnya. Disamping itu, pemerintah Kota Makassar berupaya memberikan kesejahteraan sosial kepada anak jalanan supaya memperoleh kehidupan dan penghidupan yang layak, baik secara materil maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin. Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar telah melakukan upaya sosialisasi dengan melibatkan seluruh perangkat pemerintah mulai dari RT/RW, Lurah, hingga Camat. Sasarna yang ingin dicapai dari Perda tersebut supaya dapat memberikan penekanan kepada empat pelaku sasaran, yakni; pelaku eksploitasi, pengemis usia produktif, pengemis yang mengatasnamakan Panti Asuhan, dan pengamen dijalan. Disamping itu, pemerintah Kota Makassar telah memasang pengumuman di jalan-jalan dan di tempat-tempat yang strategis supaya tidak memberikan uang kepada pengemis dan anak jalanan. Upaya ini dilakukan pemerintah Kota Makassar supaya dapat meminimalisir terjadinya tindak kejahatan terhadap anak dan dapat mengangkat harkat dan martabatnya sebagai manusia. Hal ini sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah* dengan konsepnya *hifdzu al-nasl*, supaya masyarakat Kota Makassar dapat hidup lebih nyaman, aman, dan sejahterah.

D. Maslahat al-Mursalah

Kata *maslahat* berasal dari bahasa Arab yaitu *مصلحة* yang merupakan bentuk masdar dari *fi'il مصلح، يصلح، صلحًا، ومصلحة* berarti manfaat, faidah, bagus, baik, kebaikan, guna, atau kegunaan.¹²² Dalam Kamus

¹²²Lihat Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam al-Gazali*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Besar Bahasa Indonesia kata *maslahat* berarti sesuatu yang mendatangkan kebaikan, faedah, guna.¹²³ Dalam *al-Qamūs al-Muḥīt* dijelaskan bahwa الصَّلَاحُ ضِدُّ الْفَسَادِ وَأَصْلُهُ ضِدُّ أَفْسَدَهُ وَالْمَصْلَحَةُ وَاحِدَةٌ *as-Salah* (baik,kebaikan) adalah kebalikan kata *al-fasad* (rusak,kerusakan). Kata aslahahu (memperbaiki sesuatu, mendatangkan kebaikan kepadanya) adalah kebalikan kata *afsadahu* (merusak ssuatu, mendatangkan kerusakan kepadanya).¹²⁴ Adapun pengertian *mursalah* sama artinya dengan *mutlaqah* yaitu terlepas.¹²⁵ Dengan kata lain bahwa kemutlakan *maslahat mursalah* karena tidak terdapat dalil yang menyatakan benar atau salah.¹²⁶ Dengan demikian, pengertian *maslahat al-mursalah* yaitu penetapan hukum berdasarkan *maslahat* (kepentingan umum) terhadap suatu persoalan yang tidak ada ketentuan hukumnya dalam syariah baik secara umum maupun secara khusus. Maksud dari pengambilan *maslahat* tersebut adalah mewujudkan manfaat, menolak *mudarat*, dan menghilangkan kesulitan bagi manusia.¹²⁷

Maslahat mursalah merupakan metode penetapan hukum yang kasusnya tidak diatur dalam Alquran dan al-Hadis. Hanya saja metode ini lebih menekankan pada aspek *maslahat* secara langsung. Keberadaan *maslahat mursalah* merupakan *lawazim* (indikator) dari akidah Islam. Syariat Islam adalah syariat yang terakhir dan kekal yang dapat memenuhi kebutuhan manusia kepada at uran ket uhanan yang bijaksana, dasar-dasar hukum, dan kaidah-kaidah yang cocok untuk setiap waktu dan tempat dalam berbaai kondisi yang diperlukan. Untuk menghadapi kehidupan yang terus berkembang dan selalu berhadapan dengan kondisi yang berbeda-beda, maka diperlukan metode *maslahat mursalah* untuk menetapkan hukum syariat.¹²⁸

masalah Mursalah dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam (Cet. I; Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002), h. 21.

¹²³TimPenyusun Kamus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III (Cet. I; Jakarta: Balai Pustaka, 2001), h. 634.

¹²⁴Lihat AL-Fairuzabadi, *al-Qamūs al-Muḥīt*, Juz. I (Baerut; t.p: 1965), h. 227.

¹²⁵Lihat Ahmad Munif Suratmaputra, *op. cit.* h. 63.

¹²⁶Lihat Abdul Wahab Khalaf, *Ilmu Ushul Fiqh*, Alih bahasa: Tolchah Mansoer (Cet. II; Bandung: Risalah, 1985), h. 124.

¹²⁷Lihat Umar Shihab, *op. cit.* h. 29.

¹²⁸Lihat Mushthafa Ahmad al-Zarqa', *Hukum Islam dan Perubahan Sosial*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Adapun tujuan ditetapkan teori *maslahat mursalah* sebagai metode dalam menetapkan hukum baru yang sesuai dengan perintah syariat, adalah;

1. Mendatangkan keuntungan (*jalb al-masālih*), yaitu perkara-perkara yang diperlukan masyarakat untuk membangun kehidupan manusia di atas pondasi yang kokoh.
2. Menolak kerugian (*dar al-mafāsīd*), yaitu perkara-perkara yang merugikan manusia secara individu maupun kelompok, baik berupa materi maupun moral. Parameter kerugiannya adalah kaidah-kaidah syariat dan tujuan-tujuannya yang diambil dari nash-nash yang telah tetap.
3. Menutup jalan (*sadd al-dzari'*), yaitu menutup jalan yang dapat menyalakan perintah syariat dan memanipulasinya, atau dapat membawa larangan syariat walaupun tanpa disengaja.
4. Perubahan zaman (*taghayyur al-zamān*), yaitu kondisi manusia, akhlak, dan tuntutan umum yang berbeda dari masa sebelumnya.

Keempat faktor inilah yang menjadi pendorong untuk menempuh metode *maslahat mursalah* atau *istislah* yang bertujuan untuk memperbaharui hukum-hukum sosial dengan sebaik-baiknya, supaya terwujud hasil terbaik di masyarakat.¹²⁹

Secara obyektif, *maslahat mursalah* atau *istislah* tidak dapat ditolak sebagai salah satu sumber penetapan hukum Islam. Sebab, kenyataan menunjukkan bahwa kemaslahatan manusia terus bertambah dan berkembang mengikuti perkembangan kebutuhan manusia, sedangkan Alquran dan Hadis sangat terbatas. Perubahan situasi dan kondisi masyarakat dari masa ke masa berdampak pada semakin kompleksnya permasalahan hidup manusia dan merubah struktur kebutuhan dan kemaslahatannya sehingga berimplikasi kepada perubahan penetapan hukum.¹³⁰

Studi Komperatif Delapan Mazhab Fikih, Judul Asli: *al-Istislāh wa al-Mashālih al-Mursalah fī al-Syarīah al-Islāmiyah wa Ushul Fiqh*. (Cet. I; Jakarta: Riora Cipta, 2000), h. 33.

¹²⁹*Ibid.* H. 41-42.

¹³⁰Lihat Umar Shihab, *op. cit.* h. 30.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

Dalam menggunakan *maslahat mursalah* sebagai *hujjah*, para Ulama bersikap sangat hati-hati sehingga tidak menimbulkan pembentukan syariat berdasarkan hawa nafsu dan keinginan tertentu. berdasarkan hal tersebut, para Ulama menetapkan syarat-syarat *maslahat mursalah* sebagai dasar pembentukan hukum, yaitu:

1. Memberikan dampak positif dan bukan bersifat perkiraan. Syarat ini membuktikan bahwa pembentukan hukum pada suatu kasus dapat mendatangkan manfaat dan menolak kerusakan.
2. Kemaslahatannya bersifat umum bukan bersifat individu. Syarat ini menunjukkan bahwa kemanfaatan dapat memberikan dampak kepada semua orang dan tidak diperuntukkan kepada perorangan atau individu.
3. Pembentukan hukum berdasarkan kemaslahatan tidak bertentangan dengan hukum atau prinsip yang telah ditetapkan oleh Alquran dan Hadis. Syarat ini menunjukkan bahwa ketetapan hukum yang dihasilkan *maslahat mursalah* harus sejalan dengan Alquran dan Hadis.¹³¹

Dalam kaitannya dengan teori *maslahat mursalah* atau *istislah*, *good governance* merupakan konsep baru dalam sistem ketatanegaraan supaya dapat mewujudkan kemaslahatan. Untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, maka perlu kembali kepada teori *maslahat mursalah*. Kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah Kota Makassar selalu berdasar kepada kepentingan umum. Perda-perda yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Makassar, juga untuk kepentingan masyarakat Kota Makassar. Sehingga Kota Makassar dapat dijadikan sebagai barometer terhadap wilayah lain dalam mewujudkan *good governance*.

Berangkat dari visi Kota Makassar, yaitu; “Makassar Menuju Kota Dunia Berdasarkan Kearifan Kokal”. Maka pemerintah Kota Makassar menjabarkan lima misi strategis, yaitu;

- a. Mewujudkan warga Kota Makassar yang sehat, cerdas, produktif, berdaya saing dan bermartabat;
- b. Mewujudkan ruang Kota Makassar yang ramah lingkungan;
- c. Mewujudkan peran strategis Kota Makassar dalam perekonomian

¹³¹Lihat Abdul Wahhab Khallaf, *op. cit.* h. 128-129.

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

- domestik dan internasional;
- d. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas;
- e. Mewujudkan kehidupan warga Kota Makassar yang harmonis, dinamis, demokratis dan taat hukum.

Oleh karena itu, untuk mewujudkan visi dan misi Kota Makassar dalam rangka mencapai kebaikan masyarakat Kota Makassar, sebagaimana yang diinginkan oleh tujuan *maslahat mursalah* yaitu *jalb al-masāil* (menerima apabila dapat memberi kebaikan), maka pemerintah Kota Makassar melakukan pembenahan di berbagai sektor. Diantaranya, sektor perhubungan. Dalam rangka mengatasi macet, pemerintah Kota Makassar melakukan pelebaran jalan. Kebijakan tersebut diambil supaya masyarakat dapat merasakan kenyamanan dalam berkendara karena terbebas dari macet. Disamping itu, pemerintah Kota Makassar juga mengadakan *ply over*. Fasilitas tersebut diadakan oleh pemerintah Kota Makassar supaya masyarakat dapat memilih jalur alternatif dalam berkendara sehingga dapat sampai di tempat tujuan dalam waktu cepat. Kebijakan lain yang diambil oleh pemerintah Kota Makassar adalah program “IASmo” bebas. kebijakan tersebut merupakan program unggulan yang digagas oleh Ir. H. M. Ilham Arief Sirajuddin, M.M dan Drs. H. Supomo Guntur, M.M masing-masing sebagai Walikota dan Wakil Walikota Makassar terpilih, supaya masyarakat dapat menikmati pendidikan dan kesehatan gratis.

Namun demikian, apabila terdapat kebijakan pemerintah Kota Makassar yang dapat merugikan masyarakat atau merusak tatanam kenegaraan, maka kebijakan tersebut dapat ditolak, sebagaimana tujuan *maslahat mursalah* yaitu *dar al-mafasid* (menolak apabila dapat memberi kerusakan). Misalnya, pemerintah Kota Makassar melegalkan dan memperluas minuman keras (miras) yang tertuang dalam Rancangan peraturan daerah (Ranperda) Kota Makassar. Kelegalan tersebut karena pemerintah Kota Makassar berdasar atas Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah, penjualan minuman keras (miras) dikenakan retribusi. Tujuan dari Ranperda, supaya pemerintah dapat mengendalikan penjualan miras di Kota Makassar. Dalam ranperda tersebut, pemerintah Kota Makassar menetapkan retribusi izin tempat

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

penjualan minuman beralkohol relatif tinggi yaitu Hotel, Cafe, dan Bar Rp 15 juta. Diskotik, Karaoke, Pub Rp 10 juta. Tempat penjualan lainnya Rp 7,5 juta dengan masa izin berlaku satu tahun dengan harapan bahwa tempat penjualan minuman beralkohol di Kota Makassar semakin berkurang karena retribusi tinggi. Ranperda miras juga dikaitkan dengan masih rendahnya pendapatan dari sektor jasa usaha minuman beralkohol di Kota Makassar yang pada tahun 2011 hanya Rp186 juta dari target yang ditetapkan Rp 327 juta. Rendahnya penerimaan ini disebabkan belum adanya regulasi khusus yang mengatur teknis penjualan dan retribusi miras. Setidaknya ada dua alasan pemerintah Kota Makassar melegalkan miras, *pertama*; karena Kota Makassar banyak didatangi Wisatawan asing yang menurut tabiatnya mereka mengkomsumsi miras. Sehingga pelarangan miras akan berdampak pada penurunan angka Wisatawan. *Kedua*; Kota Makassar adalah kota yang plural, tidak hanya dihuni oleh orang yang beragama Islam yang mengharamkan miras.

Disamping itu, pemerintah Kota Makassar juga mempunyai Perda No. 7 Tahun 2006 tentang pengawasan, pengendalian, pengedaran, penjualan, perizinan, tempat penjualan minuman beralkohol. Namun demikian, Perda tersebut tidak berjalan secara optimal, sebab masih ditemukan penjualan miras di berbagai tempat. Bahkan terjadi pembiaran dalam penjualan miras sedangkan pemerintah Kota Makassar tidak memberikan sanksi. Hal ini terjadi karena fungsi pengawasan dan pengendalian tidak berjalan secara maksimal. Apapun alasannya, seharusnya pemerintah Kota Makassar tidak bisa memberikan izin penjualan minuman keras, karena rawan terjadi tindakan kejahatan dan kekerasan, bahkan menjadi sumber munculnya penyakit masyarakat yang berpotensi mengganggu ketertiban. Dengan adanya Perda No. 7 Tahun 2006, menjadi alasan bagi orang yang mempunyai kepentingan supaya dapat melegalkan minuman keras di Kota Makassar. Karena Perda tersebut dapat menimbulkan multi tafsir, sebab arti “pengendalian” dalam perda itu, dapat berarti dibolehkan. Dalam Perda tersebut tidak dijelaskan juga tentang sanksi yang akan diberikan apabila terjadi pelanggaran bagi pengusaha minuman keras.

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah Kota Makassar apabila sejalan dengan tujuan *maslahat*

TINJAUAN UMUM TENTANG HUKUM ISLAM

mursalah, maka dapat diterima. Tetapi, apabila kebijakan tersebut bertentangan dengan tujuan *maslahat mursalah* dan dapat merugikan masyarakat Kota Makassar, maka kebijakan tersebut dapat ditolak.



BAB II

NEGARA MADINAH

A. Pemerintahan pada Masa Rasulullah saw

Dalam rangka penataan dan pengendalian sosial untuk mengatur hubungan-hubungan antar golongan dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik dan agama, terhadap masyarakat majemuk yang masing-masing golongan bersikap bermusuhan terhadap golongan lain, maka Rasulullah saw setelah tiba di Madinah mendirikan masjid (Masjid *Quba*) sebagai tempat ibadah dan tempat sosial. Tempat ibadah dalam rangka mendekatkan diri kepada Allah swt dan tempat sosial dalam rangka mempererat hubungan dan ikatan di antara jamaah Islam. Oleh karena itu, masjid disamping berfungsi sebagai tempat ibadah juga berfungsi sebagai kegiatan sosial budaya, pendidikan, tempat musyawarah, markaz tentara dan sebagainya.¹³²

Langkah berikut yang dilakukan oleh Nabi saw adalah menata kehidupan sosial politik komunitas-komunitas di Madinah. Sebab dengan hijrahnya kaum muslimin Mekah ke Kota Madinah, masyarakat semakin bercorak heterogen dalam hal etnis dan keyakinan. Yaitu komunitas Arab muslim dari Mekah, komunitas Arab Madinah dari suku *Aus* dan *Khazraj* yang muslim, komunitas Yahudi, dan komunitas Arab yang Paganis. Oleh karena itu, Nabi saw menempuh dua cara, yaitu; *pertama* menata interen kehidupan kaum muslimin, yaitu mempersaudarakan antara kaum Muhajirin dan kaum Anshar secara efektif. Persaudaraan ini bukan diikat oleh hubungan darah dan *kabilah*, melainkan atas dasar ikatan agama (iman). *Kedua*: Nabi saw mempersatukan antara kaum muslimin dan kaum Yahudi bersama sekutu-sekutunya melalui perjanjian tertulis yang terkenal dengan “Piagam Madinah”. Suatu perjanjian yang menetapkan persamaan hak dan kewajiban semua komunitas dalam kehidupan sosial dan politik. Muatan piagam tersebut menggambarkan hubungan antara Islam dan ketatanegaraan dan undang-undang yang diletakkan oleh Nabi

¹³²*Ibid.* h. 80.

NEGARA MADINAH

saw untuk menata kehidupan sosial politik Masyarakat Madinah.¹³³ Menurut Watt, W. Montgomery dalam Suyuthi Pulungan bahwa langkah-langkah yang dilakukan oleh Nabi saw dapat menciptakan situasi baru dengan menghilangkan atau memperkecil pertentangan di antara suku-suku, dan situasi ini pula yang diinginkan oleh penduduk Madinah khususnya golongan Arab sehingga Nabi saw dapat diterima oleh mereka. Harapan ini tercermin dalam ikrar mereka dalam *baiat 'aqabah* pertama dan kedua yang mengakui Muhammad saw sebagai Nabi dan pemimpin mereka dan mengharapkan peranannya untuk mempersatukan Penduduk Madinah sehingga mereka memberi jalan kepada Nabi saw agar bersedia hijrah ke lingkungan mereka.¹³⁴

Kapasitas Nabi saw sebagai kepala negara dapat dibuktikan dengan dengan tugas-tugas yang dilakukan, yaitu; membuat undang-undang dalam bentuk tertulis, mempersatukan Penduduk Madinah yang bercorak heterogen untuk mencegah timbulnya konflik-konflik di antara mereka agar terjamin ketertiban interen, mengadakan perjanjian damai antara tetangga agar terjamin Ketertiban eksteren, menjamin kebebasan bagi semua golongan, mengorganisir militer dan memimpin peperangan, melaksanakan hukum bagi pelanggar hukum dan perjanjian, menerima perutusan-perutusan dari berbagai suku Arab di Jazirah Arab, mengirim surat-surat dan delegasi kepada para penguasa di Jazirah Arab, mengelola zakat dan pajak serta laranagan riba di bidang ekonomi untuk menjembatangi jurang pemisah antara si kaya dan si miskin, menjadi *hakam* (arbiter) dalam menyelesaikan perbedaan wali dan hakim di daerah-daerah dan menunjuk wakil apabila beliau bertugas keluar, melaksanakan musyawarah dan sebagainya.¹³⁵

Pranata sosial dari praktek pemerintahan Nabi saw adalah membangun hubungan yang harmonis antara warga negara muslim dan non muslim yang disebut *dzimmī*. Walaupun mereka berbeda agama sebagaimana diatur dan disahkan dalam piagam Madinah, namun mereka

¹³³*Ibid.* h. 80-81.

¹³⁴Lihat Suyuthi Pulungan, *Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Alquran* (Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), h. 64-65.

¹³⁵Lihat Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 88.

NEGARA MADINAH

memperoleh hak yang sama dalam hal perlindungan dan keamanan jiwa, membela diri, kebebasan beragama, kebebasan berpendapat dan kedudukan di depan hukum. Mereka juga memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam mempertahankan keamanan Kota Madinah. Praktek pemerintahan yang dilakukan oleh Nabi saw, tampak pada pelaksanaan tugas-tugas yang tidak terpusat pada diri beliau, walaupun dalam Piagam Madinah Nabi saw diakui sebagai pimpinan tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam praktek pemerintahan Nabi saw mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.¹³⁶

Pranata sosial di bidang ekonomi yang dilaksanakan Nabi saw dalam pemerintahannya adalah mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial rakyat Madinah. Oleh karena itu, Nabi saw mengelola zakat, infaq, dan shadaqah yang berasal dari kaum muslimin, *ghanimah* yaitu harta rampasan perang *jizyah* yang berasal dari warga negara non muslim. Sedangkan praktek pemerintahan di bidang hukum, Nabi saw mengfungsikan diri sebagai *hakam* dalam menyelesaikan perselisihan yang timbul di kalangan Masyarakat Madinah dan menetapkan hukuman bagi terhadap pelanggar perjanjian.¹³⁷

Praktek pemerintahan yang dilakukan oleh Nabi saw amat demokratis sekalipun undang-undangnya berdasarkan wahyu Allah swt dan Hadis beliau termasuk Piagam Madinah, dan tidak melakukan tindakan otoriter sekalipun sangat mungkin dilakukan karena statusnya sebagai Rasul Allah swt. Negara Madinah terdapat dua kedaulatan, yaitu; kedaulatan syariah Islam sebagai undang-undang Negara Madinah, dan kedaulatan umat. Pada satu segi, syariah Islam sebagai undang-undang membatasi kekuasaan umat untuk membuat undang-undang mengenai hukum apabila sudah jelas dalam nash syariah. Tetapi di sisi lain memberi kebebasan umat untuk menetapkan hukum yang belum jelas hukumnya supaya melakukan musyawarah terhadap persoalan yang dihadapi.¹³⁸

Karakter Nabi saw sebagai kepala negara mencerminkan sikap dan

¹³⁶ *Ibid.* h. 96-97.

¹³⁷ *Ibid.* h. 98.

¹³⁸ *Ibid.* h. 101.

NEGARA MADINAH

watak sebagai pemimpin yang demokrat dan beribawa sesuai dengan moral dan akhlak Islam dan selalu mengutamakan kepentingan umum dari kepentingan pribadi dan keluarga. Disamping itu, kesadaran rakyat sangat tinggi terhadap kewajiban dan hak mereka. Siapa pun penduduk berhak menuntut hak mereka apabila dilanggar oleh pemerintah tanpa membedakan baik dari kalangan Islam atau bukan. Dalam praktek pemerintahan yang dijalankan oleh Nabi saw, setiap warga berhak menghadap langsung dan bertemu dengan kepala negara tanpa prosedur yang rumit. Pemerintah Madinah melayani secara optimal kepentingan warga dan memperlakukan mereka dalam kedudukan yang sama.¹³⁹

Berdasar dari *Baiat 'Aqabat* pertama pada tahun 621 M dan *Baiat 'Aqabat* kedua pada tahun 622 M, menunjukkan bahwa Nabi saw mendapat pengakuan sebagai kepala negara. Selain itu, terdapat juga pernyataan kesetiaan, ketaatan, dan penyerahan kekuasaan kepada beliau. Posisi ini menjadi kuat setelah beliau mampu mengendalikan orang-orang Islam Muhajirin dan Ansar secara nyata dan efektif dengan mempersaudarakan mereka. Pada tahun pertama Hijrah, Nabi saw memperoleh pengakuan yang lebih luas di luar interen Umat Islam, yaitu dari suku-suku Yahudi dan sekutunya di wilayah Madinah, dan ditandai dengan lahirnya perjanjian tertulis (Piagam Madinah) antara orang-orang Muslim Muhajirin bersama Ansar dan kaum Yahudi bersama sekutunya yang diprakarsai oleh Nabi saw. Dalam piagam tersebut, Nabi saw diakui sebagai pemimpin tertinggi dan sebagai *hakam* bagi penandatanganan piagam serta siapa saja yang bergabung dengan mereka.¹⁴⁰

Menurut teori kenegaraan, *Baiat 'Aqabat* pertama dan *Baiat 'Aqabat* kedua serta terwujudnya Piagam Madinah menunjukkan sebagai kontrak sosial. Kontrak sosial adalah suatu teori yang mengajarkan bahwa kekuasaan politik diperoleh melalui perjanjian masyarakat. Dengan kata lain bahwa dalam perjanjian itu terjadi penyerahan kekuasaan oleh anggota masyarakat kepada seseorang atau kepada lembaga. Perjanjian masyarakat merupakan salah satu teori tentang asal mula terbentuknya

¹³⁹Lihat Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Mas Kini* (Cet. I; Jakarta: Bulan Bintang, 1992), h. 128.

¹⁴⁰Lihat Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 70-71.

NEGARA MADINAH

negara yang bersifat universal, karena perjanjian dianut dalam masyarakat Barat dan masyarakat Timur, baik dalam agama Nasrani maupun dalam agama Islam. perjanjian masyarakat yang terjadi antara Nabi saw dan komunitas penduduk Madinah membawa mereka kepada kehidupan sosial yang teratur dan terorganisir atau dari zaman pra-negara ke zaman bernegara. Adapun zaman peralihan dari zaman pra negara ke zaman bernegara ditandai dengan terlaksananya suatu perjanjian oleh semua golongan untuk hidup bersama di suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu. Situasi seperti ini telah berhasil diwujudkan oleh Nabi saw bersama semua golongan di Madinah. Artinya terlaksananya perjanjian tertulis yang dibuat oleh Nabi saw dan semua golongan adalah suatu indikator atau pernyataan terbentuknya negara dan pemerintahan di bawah pimpinan Nabi saw di Madinah.

Dengan demikian, kekuasaan politik yang diperoleh Nabi saw berdasarkan nash dan fakta historis, bukan menurut teori kekuatan, kehadiran Nabi saw di Madinah bukan dengan jalan kekuatan dan penaklukan melainkan karena diundang oleh golongan-golongan Arab di Kota Madinah dan atas perintah wahyu.¹⁴¹

Namun demikian, memperoleh pemahaman terhadap pemberian predikat kepala negara kepada Nabi saw dengan meninjau dari sudut ilmu politik dan fakta-fakta historis mengenai peranan dan kebijaksanaan yang beliau lakukan. Menurut Charles E. Merriam dalam Suyuthi Pulungan bahwa untuk mencapai tujuan negara, maka ada lima fungsi yang harus dimiliki oleh negara, yaitu; 1. Keamanan eksteren, 2. Ketertiban intern, 3. Kesejahteraan umum, 4. Kebebasan, dan keadilan hukum.¹⁴² Menurut Mawardi bahwa fungsi negara yang harus diwujudkan oleh kepala negara, yaitu; 1. menjamin hak-hak rakyat dan hukum-hukum Tuhan, 2. Menegakkan keadilan, 3. Membangun kekuatan untuk menghadapi musuh, 4. Melakukan jihad terhadap orang yang menentang Islam, 5. Memungut pajak dan zakat, 6. Meminta nasehat dan pandangan dari orang-orang terpercaya, 7. Kepala negara secara langsung

¹⁴¹ *Ibid.* h. 72.

¹⁴² *Ibid.* h. 76.

NEGARA MADINAH

mengatur urusan umat dan agama.¹⁴³

Tugas-tugas negara yang dikemukakan di atas, telah dilaksanakan oleh Nabi saw. Beliau membuat undang-undang dalam bentuk tertulis, mempersatukan Penduduk Madinah untuk mencegah konflik-konflik diantara mereka agar terjadi ketertiban intern, menjamin kebebasan bagi semua golongan, mengatur militer, memimpin peperangan, melaksanakan hukum bagi pelanggar hukum, menerima putusan dari suku yang berada di luar Madinah, mengirim surat-surat bagi kepada para penguasa Jazirah Arab, mengadakan perjanjian damai dengan tetangga agar terjamin keamanan eksteren, mengelola pajak dan zakat serta larangan riba di bidang ekonomi dan perdagangan untuk menjembatangi jurang pemisah antar golongan kaya dan miskin, membudayakan musyawarah, menjadi *hakam (arbiter)* dalam menyelesaikan perbedaan dan perselisihan, menunjuk para sahabat untuk menjadi hakim di daerah-daerah luar Madinah, dan mendelegasikan tugas-tugas para sahabat.¹⁴⁴

Dengan demikian, tugas yang dilaksanakan oleh Nabi saw menunjukkan adanya kesamaan dengan konsep dan teori politik dan kenegaraan tentang tugas kepala negara. Nabi saw sukses membangun Islam sebagai agama dan negara secara harmonis dalam waktu yang bersamaan, atau dengan kata lain masyarakat yang dibentuk oleh Nabi saw bukan hanya masyarakat agama tetapi juga masyarakat politik, sebagai pengejawentahan dari pengakuan rakyat Madinah dan Nabi saw sebagai pemimpinnya.

B. Piagam Madinah

Setelah Nabi saw menetap di Madinah, beliau mempermaklumkan suatu piagam yang mengatur kehidupan dan hubungan antar komunitas-komunitas yang merupakan komponen masyarakat majemuk di Madinah. Piagam tersebut dikenal dengan nama Piagam Madinah.¹⁴⁵ Akan tetapi

¹⁴³Al-Mawardi, *al-Ahkām al-Sulthaniyyāt*, (Dār al-Fikr, Bairut, t.th), h. 15.

¹⁴⁴Lihat Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 77.

¹⁴⁵Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Cet. II; Jakarta: UI Press, 1990), h. 10.

Nabi saw menamai Piagam Madinah dengan *shahīfat* atau *kitāb*¹⁴⁶.

Para sarjana Muslim dan orientalis mengartikan *shahīfat* (undang-undang tertulis bagi Negara Madinah) sebagai perjanjian, piagam, undang-undang, atau konstitusi. Istilah *shahīfat* diterjemahkan dengan perjanjian (*treaty*), karena Nabi saw membuat perjanjian persahabatan antara Muhajirin dan Ansar sebagai komunitas Islam di datu pihak dan antara kaum Muslimin dan kaum Yahudi serta sekutu mereka di pihak lain agar mereka terhindar dari pertentangan suku serta bersama-sama mempertahankan keamanan Kota Madinah dari serangan musuh untuk hidup berdampingan secara damai sebagai intisari persahabatan. *Shahīfat* juga disebut piagam (*charter*) karena isinya mengakui hak-hak kebebasan beragama dan berkeyakinan, kebebasan berpendapat dan kehendak umum Warga Madinah supaya keadilan terwujud dalam kehidupan mereka, mengatur kewajiban-kewajiban kemasyarakatan, semua golongan, menetapkan pembentukan persatuan dan kesatuan semua warga dan prinsip-prinsipnya untuk menghapuskan tradisi dan peraturan kesukuan yang tidak baik. Disamping itu, *shahīfat* juga berarti konstitusi (*constitution*) karena di dalamnya terdapat prinsip-prinsip untuk mengatur kepentingan umum dan dasar-dasar sosial politik yang bekerja untuk membentuk suatu masyarakat adan pemerintahan sebagai wadah persatuan Penduduk Madinah yang majemuk.¹⁴⁷

Apapun pengertian *shahīfat*, baik disebut sebagai perjanjian, maupun piagam, atau konstitusi, bentuk dan muatannya tidak menyimpang dari pengertian ketiga istilah tersebut. Dilihat dari pengertian *treaty*, *shahīfat* adalah dokumen perjanjian antara beberapa golongan Muhajirin, Ansar, yahudi dan sekutunya bersama Nabi saw. Dilihat dari segi pengertian *charter*, *shahīfat* adalah dokumen yang menjamin hak-hak semua Warga Madinah dan menetapkan kewajiban-kewajiban mereka serta kekuasaan yang dimiliki oleh Nabi saw. Kemudian dilihat dari pengertian *constitution*, *shahīfat* memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental. Artinya, kandungan *shahīfat* mencakup semua pengertian ketiga istilah tersebut. Sebab, *shahīfat* adalah dokumen perjanjian persahabatan antara Muhajirin, Ansar, Yahudi, dan sekutunya bersama

¹⁴⁶Lihat Suyuthi Pulungan , *op. cit.* h. 87.

¹⁴⁷ *Ibid.* h. 114.

NEGARA MADINAH

Nabi saw yang menjamin hak-hak mereka, menetapkan kewajiban-kewajiban mereka dan memuat prinsip-prinsip pemerintahan yang bersifat fundamental dan sifatnya mengikat untuk mengatur pemerintahan di bawah pimpinan Nabi saw.¹⁴⁸

Nabi saw dalam membuat Piagam Madinah, tidak hanya memperhatikan kepentingan dan kemaslahatn Muslim, melainkan juga memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat Non Muslim. Piagam Madinah menjadi landasan beliau untuk mempersatukan penduduk Madinah secara integral yang terdiri dari unsur-unsur heterogen. Beliau tidak ingin menciptakan persatuan orang-orang muslim saja secara eksklusif sehingga terpisah dengan komunitas lain di wilayah Madinah. Ketetapan piagam Madinah menjamin semua hak kelompok sosial dengan memperoleh kesamaan dalam masalah-masalah umum, sosial, dan politik, sehingga dapat diterima oleh semua pihak, termasuk Yahudi.¹⁴⁹

Shahīfah (Piagam Madinah) yang digagas oleh Nabi saw terjadi perubahan besar. Tugas beliau bukan hanya sekedar pembimbing spritual tetapi juga sebagai pembimbing bagi Penduduk Madinah, suku-suku Arab, dan Yahudi yang mendambakan keadilan dan pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, Piagam Madinah memberikan jaminan antara orang Muslim dan Yahudi tidak saling mengganggu dan menghina serta mempertahankan keamanan kota dari gangguan agresor. Piagam Madinah merupakan perjanjian aliansi antar Muhajir, Ansar, dan Yuhudi, dengan alasan; *pertama*: karena perjanjian tersebut merupakan usaha Nabi saw untuk mengadakan rekonsiliasi antara suku-suku sebagai perjanjian persahabatan untuk meleburkan semua pertentangan suku-suku Arab di Madinah menjadi satu bangsa, dan perjanjian tersebut menjadi undang-undang negara Islam dalam taraf embrio (persiapan). *Kedua*: perjanjian tersebut sebagai aliansi antara susku-susku Arab sebagai satu golongan dan suku-suku Yahudi sebagai satu golongan. Akan tetapi setiap suku dari Yahudi adalah satu bangsa dengan orang-orang beriman, sekalipun

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.* h. 107.

NEGARA MADINAH

mereka (Yahudi) tetap dalam agama mereka.¹⁵⁰

Piagam Madinah bernilai strategis bagi Nabi saw untuk mengembangkan risalahnya dalam menata hubungan manusia Muslim dengan Tuhan dan hubungan sesama umat Islam di satu pihak serta hubungan umat Islam dengan non muslim di pihak lain. Nabi saw berhasil mempersatukan masyarakat dari unsur-unsur heterogen, yaitu Muslim, Yahudi, dan penganut paganisme disamping menciptakan persaudaraan nyata dikalangan Muhajirin dan Ansar. Dengan kebijakan Piagam Madinah, Nabi saw membuat Penduduk Madinah menjadi bersatu dalam satu bangsa. Kaum Yahudi bebas menganut agamanya yang mendapat perlindungan dari kaum Muslimin. Oleh karena itu, Piagam Madinah tidak membenarkan satu fraksi menyatakan perang atau membuat aliansi dengan pihak lain tanpa izin Nabi saw sebagai *arbiter* untuk semua perselisihan yang timbul diantara mereka.¹⁵¹

Munawir Sjadzali menilai bahwa dasar atau pondasi yang telah ditetapkan oleh Piagam Madinah sebagai landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk di Madinah adalah 1) semua pemeluk Islam meskipun berasal dari banyak suku, tetapi merupakan satu komunitas. 2) hubungan antara sesama anggota komunitas Islam dan antara anggota komunitas Islam dan anggota komunitas-komunitas lain didasarkan atas prinsip-prinsip: a) bertetangga baik, b) saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, c) membela yang teraniaya, d) saling menasehati, e) menghormati kebebasan beragama, dan Piagam Madinah sebagai konstitusi negara Islam yang pertama tidak menyebut agama negara.¹⁵²

¹⁵⁰ *Ibid.* h. 108.

¹⁵¹ *Ibid.* h. 109.

¹⁵² Lihat Munawir Sjadzali, *op. cit.* h. 15.



BAB III

FUNGSI-FUNGSI PEMERINTAH

Dalam suatu negara fungsi pemerintah sangat penting. Apabila pemerintah tidak berfungsi secara baik, maka akan berpengaruh besar terhadap kestabilan suatu negara. Oleh karena itu, pemerintah harus dipegang oleh orang-orang yang mengerti mengenai fungsi pemerintah tersebut. Fungsi pemerintah bisa dilihat dari definisi pemerintah tersebut. Pemerintah merupakan organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintah mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat. Dalam pemerintahan terdapat sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta membangun masyarakat dari lembaga-lembaga mereka ditempatkan. Fungsi pemerintah juga bisa dilihat dalam pengertiannya yang sempit. Seperti dikatakan oleh Van Voelje, ia mengartikan pemerintah dalam pengertian sempit yaitu meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan, dan keputusan oleh alat-lata pemerintah (*bestuur organen*) untuk mencapai tujuan pemerintah (*administration*).¹⁵³

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafruddin dalam Bambang Istianto bahwa pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pengukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang terbaik dan terbesar.¹⁵⁴

¹⁵³Lihat Anne Ahira, *Mengkaji Lebih dalam Fungsi pemerintah*, <http://fungsi-pemerintah.htm>. Diakses pada tanggal 23 Januari 2012.

¹⁵⁴Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Edisi I (Jakarta: Mitra wacana Media, 2009), h. 25.

FUNGSI-FUNGSI PEMERINTAH

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain: 1) bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah. Artinya pemerintah yang berfungsi sebagai *leader* (pemimpin) dan *educator* (pendidik). Para pomong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat; 2) serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah. Artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya; 3) menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama. Artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan masyarakat; 4) menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang. Artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerintah jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan; 5) melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya secara benar dengan mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik.¹⁵⁵

A. Fungsi Pengaturan

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan. Berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan tersebut dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melalui kegiatan tertentu, tetapi dapat pula berupa pembatasan jika diyakini bahwa pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Birokrasi pemerintah bisa berjalan

¹⁵⁵*Ibid.*

FUNGSI-FUNGSI PEMERINTAH

dengan baik apabila ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dari birokrasi. Tanpa adanya aturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain aturan permainan yang jelas juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang.¹⁵⁶

Salah satu bentuk fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh pemerintah ialah fungsi perizinan. Di masyarakat manapun selalu ada berbagai kegiatan yang dilaksanakan oleh para warga negara yang harus memperoleh izin terlebih dahulu dari aparat pemerintah yang secara fungsional bertanggungjawab untuk pengaturan kegiatan tersebut. Seorang pengusaha, misalnya, yang ingin mendirikan dan mengelola badan usaha tertentu harus memiliki izin usaha yang menentukan, antara lain, bentuk badan usaha, pemilikan, dan kegiatan usaha. Mendirikan bangunan memerlukan izin yang maksudnya antara lain untuk menjamin bahwa bangunan yang didirikan sesuai penggunaannya dengan peruntukan lahan di daerah dimana bangunan didirikan serta pemenuhan standar bangunan demi keselamatan penghuni, pengguna, atau masyarakat sekitarnya.¹⁵⁷

B. Fungsi Pelayanan

Dalam suatu negara administratif, pemerintah dengan seluruh jajarannya bisa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dalam bahasa yang sangat sederhana, peranan tersebut diharapkan terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat. Telah umum diketahui bahwa pemerintah suatu negara di tingkat nasional terdiri dari berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan, biro, dan lain sebagainya. Sebagian diantaranya satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara. Juga dikenal aparat

¹⁵⁶Lihat Lijan Potlak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Cet. II; Jakarta: 2007), h. 64-66.

¹⁵⁷Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya* (Cet. VI; Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h. 140.

FUNGSI-FUNGSI PEMERINTAH

pemerintah daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan, dan desa. Terlepas dari sistem pemerintahan negara yang diterapkan, keseluruhan jajaran pemerintahan negara tersebut merupakan suatu birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan istilah “*civil service*”.¹⁵⁸

Diantara berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang pada umumnya didasarkan pada prinsip fungsionalisasi. Disoroti dari segi pemberian pelayanan kepada masyarakat, fungsionalisasi berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperang selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu dan perlu bekerja secara koordinasi dengan instansi lain. Setiap instansi pemerintah mempunyai “kelompok pelanggan” (*clientele groups*). Kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan, antara lain: kelompok masyarakat yang memerlukan pelayanan di bidang pendidikan dan pengajaran dilayani oleh instansi yang secara fungsional menangani bidang pendidikan dan pengajaran, kelompok masyarakat yang termasuk kelompok produktif dan mencari nafkah dengan bekerja bagi organisasi atau perusahaan menjadi “pelanggan” bagi instansi yang mengurus ketenagakerjaan, warga masyarakat yang ingin meningkatkan kesehatan atau pengobatan menjadi pelanggan dari instansi yang menangani kesehatan rakyat secara nasional, yaitu departemen kesehatan, para industriawan dan usahawan baik disektor riil atau formal maupun informal menjadi pelanggan dari instansi yang menangani industri dan perdagangan dan sebagainya. Jadi, pada dasarnya masyarakat ingin mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapannya, yaitu mengharapkan pelayanan yang cepat, bersahabat, dan mudah tanpa prosedur yang berbelit-belit.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid.* h. 141.

¹⁵⁹ *Ibid.* h. 63-64.

BAB IV

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

A. Prinsip-prinsip dalam Pemerintahan

Pemerintah yang baik dalam Ilmu Politik biasanya diistilahkan dengan *good government*. Sedangkan pemerintahan yang baik adalah *good governance*. Islam sejak awal telah memperkenalkan sifat kepemimpinan Rasulullah saw yang seharusnya menjadi panutan bagi pemimpin sesudahnya. Beliau telah memberikan lima prinsip utama seorang pemimpin: yang pada dasarnya bisa dieja dengan sifat *shiddīq*, *istiqāmah*, *fathānah*, *amānah*, dan *tablīgh*.

Pertama adalah *Shiddīq*, yang berarti jujur. Nabi Saw sangat mengutamakan kejujuran dalam hal pemerintahan. Secara sepintas *shiddīq* ini dapat diparalelkan dengan *transparency*. Namun, pengertian *shiddīq* lebih mendalam maknanya, karena melibatkan sikap mental, dan hati nurani yang paling dalam. Sedang *transparency* masih bisa dikelabui dengan *mark-up* administratif yang secara material dan faktual dapat dilihat transparan, tetapi masih sangat mungkin terjadi pemalsuan, yang sukar dideteksi. Sedangkan yang dimaksudkan dengan *shiddīq* adalah justru yang paling diutamakan adalah yang tak tampak, yang immateri. Artinya, pemalsuan, rekayasa, penambahan, tidak akan terjadi, sebab *shiddīq* mencakup wilayah *qalbiyah*. Kedua adalah *istiqāmah*, yang bermakna teguh dalam pendirian. Sifat kepemimpinan Nabi Muhammad Saw ini bertumpu pada ketegaran dalam jiwa, agar tidak akan bergeser walaupun penuh dengan rayuan, bujukan, dan paksaan. Apabila *consistency* atau *commitment*, seperti yang dianjurkan oleh *good governance* masih bisa direkayasa dengan cara penampilan formal dalam bentuk luarannya, maka *istiqāmah* tidak bisa dimodifikasi, karena berkaitan dengan sikap mental dan kejiwaan dan hati yang paling dalam. ketiga yaitu *Fathānah*, sifat yang berkaitan dengan kecerdasan, baik kecerdasan rasio, rasa, maupun kecerdasan *ilāhiyah*. Dengan demikian bila dibandingkan dengan *good governance* dengan konsep *intelligency*, maka

konsep ini sebetulnya hanya berhubungan dengan kecerdasan *intelligentia* semata. Padahal, *fathānah* menekankan kecerdasan lain, seperti kecerdasan emosional dan spiritual. Keempat yaitu *amanāh*, sifat ini bisa dipararelkan dengan konsep *accountability* dalam *good governance*. Namun, apabila dipahami secara mendalam, maka *accountability* ini merujuk kepada hal yang formal administratif. Sedang amanah lebih jauh jauh cakupannya kepada psikologi yang paling dalam. Sebab *amānah* itu mementingkan tanggungjawab yang sangat hakiki dalam hubungannya dengan umat manusia, yang selalu yakin bahwa ada yang selalu mengawasi pelaksanaan tugasnya. Dalam Islam diyakini bahwa setiap perbuatan manusia selalu dalam pengawasan malaikat yang senantiasa mencatat kebaikan dan keburukan manusia. Dalam konteks inilah amanah berkiprah. Kelima yaitu *tablīgh*, sifat kepemimpinan Nabi Saw dalam menjalankan pemerintahan selalu bersifat *tabliq*, apabila dikaitkan dengan konsep *good governance* maka dapat disejajarkan dengan istilah *communicability*. Namun, pada hakikatnya, *tablīgh* ini berkaitan erat dengan risalah keislaman, yakni soal dakwah dan penyampaian pesan-pesan keilahian. Apabila *communicability* hanya mencakup persoalan *public speaking*, maka *tablīgh* mencakup semua aspek komunikasi dan interaksi sesama manusia.¹⁶⁰

Pada prinsipnya konsep dasar dalam membangun pemerintahan yang baik dan bersih sebagaimana diajarkan Rasulullah saw adalah melekatkan sifat *shiddīq* dan *amānah* dalam birokrasi pemerintahan. Sikap *siddīq* dan *amānah* seharusnya menjadi komitmen dan tanggung jawab setiap pengelolaan organisasi pemerintahan. Dalam bahasa organisasi modern, *shiddīq* dan *amānah* ini terangkum dalam konsep transparansi atau keterbukaan. Mengelola organisasi publik terlebih organisasi pemerintahan, dapat dipastikan terkait dengan pengelolaan anggaran keuangan. Kejujuran dalam pengelolaan anggaran tidak bisa dijalankan kecuali dengan transparansi. Membangun pemerintahan yang baik bukanlah pekerjaan yang mudah, hal tersebut merupakan pekerjaan besar yang harus diawali dari pemahaman dasar terhadap visi dan misi pemerintahan disamping harus tetap melandaskan keseluruhan aspeknya

¹⁶⁰Andi Faisal Bakti, *Pemerintahan yang Baik dalam Islam*.<http://www.alifmagz.com/> di Akses pada Tanggal 14 Mei 2011.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

pada ketentuan syariah yang bermuara pada kemaslahatan masyarakat, bangsa dan negara.

Oleh karena itu, diperlukan landasan etik dalam membangun *nation state* yang bersumber dari hukum Islam yang diderivikasi dari syariah agama dalam memberikan tuntunan sebagai upaya pencapaian tujuan membangun pemerintahan yang baik (*good governance*) khususnya dalam konteks negara Indonesia. Persoalan kronis yang menyebabkan buruknya pengelolaan dan pengaturan pemerintahan diakibatkan oleh rusaknya mental dan moralitas aparatur negara serta sistem pengendalian pemerintahan yang lemah karena ketiadaan kepastian dalam hukum. Sistem dan aturan dalam hukum Islam yang merupakan landasan etik dan dapat dijadikan pijakan awal dalam mengkaji persoalan korelasi dan kontribusi hukum Islam dalam mewujudkan *good governance*.¹⁶¹

Good governance merupakan gerakan *ijtihādiah*¹⁶² dalam mewujudkan pemerintahan yang baik untuk menuju negara sejahtera, aman sentosa terbebas dari kemiskinan, kemelaratan serta ketakutan terhadap penguasa dzalim dan otoriter, yang dalam bahasa Masdar F. Mas'udi, negara yang terbebaskan dari persoalan *al-khaūf wa al-Jū'* (ketakutan dan kelaparan), karena munculnya problem kehidupan bermuara pada persoalan *al-khaūf wa al-ju'*. Oleh karena itu, gerakan *good governance* harus memiliki agenda yang jelas agar tujuan untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia dapat segera terwujud.¹⁶³

¹⁶¹Moh. Husain Ubaidillah, *al-Qanun*, <http://journal-sunan-ampel.ac.id/indeks.php>. di Akses tanggal 15 Mei 2011.

¹⁶²Secara etimologi Ijtihadi berarti mengerahkan segala kemampuan untuk memperoleh sesuatu yang diinginkan. Sedang secara terminologi berarti mengerahkan segenap kesungguhan dan kemampuan yang dimiliki seorang ahli fikih untuk menghasilkan keyakinan atau ilmu tentang suatu hukum. Lihat Abdul Halim 'Uwais, *Fiqih Statis Dinamis* (Cet. I; Bandung: Pustaka Hidayah, 1998), h177. Konotasi ijtihad ada 3 yaitu, 1. Ijtihad dilakukan karena orang tidak menemukan pedomannya dari Alquran dan hadis padahal yang bersangkutan perlu mengambil sikap atau tindakan yang diperlukan untuk mengetahui suatu masalah atau mencapai suatu kebaikan. 2. Ijtihad merupakan bagian dari ajaran Islam, oleh karena itu perlu disebut sebagai sumber hukum. 3. Ijtihad merupakan institusi yang independen dan dilakukan setelah berusaha untuk merujuk kepada Alquran dan hadis. Lihat dawam raharjo, Intelektual, Intelegensia, dan Prilaku Politik Bangsa (Cet. IV; Bandung: Mizan, 1999), h. 133.

¹⁶³Masdar F. Mas'udi, *Fikih Emansipatoris* (Penyajian dalam Seminar Fikih

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

Bintoro Tjokro Amidjojo memberikan pengertian *al-khaūf wa al-ju'* sebagaimana pendapatnya yang mengemukakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan negara dalam mewujudkan pemerintahan yang baik paling tidak dapat dilihat dari seberapa jauh keberhasilan pencapaian tujuan yang mengarah pada reformasi sistem politik,¹⁶⁴ sektor keamanan,¹⁶⁵ sistem birokrasi dalam *public service*,¹⁶⁶ dan reformasi sistem pemerintahan dari pola sentralisasi ke arah desentralisasi.¹⁶⁷

Kajian tentang *good governance* merupakan bagian dari persoalan muamalah (aturan tentang manusia dengan manusia), dan nas-nas yang berkaitan dengannya sebagian besar dalam bentuk prinsip-prinsip umum yang diidentifikasi dengan *zannī*. Dengan demikian, *good governance* merupakan kajian yang bersifat *zannī*, sehingga keberadaannya dapat dikembangkan oleh manusia sesuai dengan kebutuhan dan kemaslahatan manusia yang tidak terlepas dari tuntutan tempat dan waktu. Pengembangan *good governance* dalam bidang muamalah, mengharuskan keterlibatan pemikiran manusia karena merupakan sesuatu *ma'qūl al-ma'nā* (dapat dijangkau dan digali oleh akal manusia) tentang kemaslahatan yang dikandungnya. Dengan keterlibatan dan keterikatan pemikiran manusia terhadap perubahan tempat dan waktu, maka bidang muamalah merupakan lapangan ijtihad. Obyek ijtihad adalah segala sesuatu yang tidak diatur secara tegas dalam nas dan masalah-masalah hukum yang tidak ditemukan landasan nasnya.

Pada masa awal keislaman atau masa kenabian, belum banyak mencatat hal ihwal pemerintahan. Karena pada periode ini umat Islam lebih banyak dipokuskan pada mengagumkan nama Allah swt, penyucian jiwa dan pikiran dari kebiasaan buruk pada masa Jahiliyah. Setelah Nabi

Emansipatoris; Paradigma Fikih Transformatif dan Humanis, Tanggal 28 September 2002), h. 24–25.

¹⁶⁴Dari pola sentralisasi ke arah desentralisasi, dari sistem otoriter ke arah sistem politik yang demokratis dan egaliter.

¹⁶⁵Yaitu mengembalikan fungsi TNI sebagai alat negara yang profesional, bukan sebagai alat kekuasaan atau penguasa.

¹⁶⁶Yaitu dengan paradigma pelayanan yang berbasis pada pengabdian, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

¹⁶⁷Bintoro Tjokro Amijojo, *Good Governance: Paradigma Baru Administarasi Pembangunan* (Cet. I; Bandung: Rosda Karya, 2006), h. 50.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

saw hijrah atau periode Madinah, umat Islam melaksanakan hal ihwal kenegaraan, untuk keleluasaan menjalankan agama diperlukan negara yang kokoh dan pemerintahan pun dibentuk, pajak dan perekonomian dijalankan berdasarkan Alquran. Namun lembaga-lembaga pemerintahan, seperti badan legislatif (*majlis syura*),¹⁶⁸ badan eksekutif (*ulil amri*),¹⁶⁹ dan badan yudikatif (*qādhi al-quḍāat*),¹⁷⁰ serta pemerintah daerah (seperti Gubernur Basra, Kufa, Damaskus, Zabaid, dan Aden) sudah ada pada masa Rasulullah saw. Hanya saja model pemerintahan tersebut berkembang pada masa al-Khulafā' al-Rasyidīn.¹⁷¹

Model pemerintahan *al-Khulafā' al-Rasyidīn*, nampak pada masa khalifah Umar bin al-Khattab.¹⁷² Gagasan-gagasan yang dicetuskan

¹⁶⁸Dalam menjalankan pemerintahan, Rasulullah saw selalu menanamkan prinsip musyawarah. Hal ini menggambarkan bahwa setiap persoalan kemasyarakatan (termasuk pemerintahan) atau kepentingan umum, Nabi selalu mengambil keputusan setelah melakukan musyawarah dengan sahabatnya. Sebagaimana firman Allah dalam surah Ali-Imran ayat 159, yaitu: *وشاورهم في*... arahlah engkau dengan mereka dalam setiap urusan ka dalam setiap urusan kemasyarakatan)

¹⁶⁹Prinsip ketaatan rakyat merupakan pengejawentahan dari badan eksekutif yang mengandung arti bahwa seluruh rakyat tanpa kecuali berkewajiban mentaati pemerintah, sesuai dengan firman Allah dalam surah an-Nisaa' ayat 59, yaitu: *يا ايها الذين امنوا اطيعوا الله واطيعوا الرسول واولى الامر منكم...* (hai orang-orang yang beriman, taatlah kepada Allah dan taatlah kepada Rasulnya serta orang-orang yang berwenang diantara kamu) dengan demikian prinsip ketaatan rakyat mengikat rakyat secara limitatif dan melalui prinsip ini, rakyat berhak untuk mengoreksi setiap kekeliruan yang dilakukan oleh penguasa atau pemerintah.

¹⁷⁰Pada masa pemerintahan Umar bin al-Khattab dibentuk lembaga *Qadhi al-Qudaat* (Ketua Hakim Agung) dengan tugas khusus melindungi warga masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan penyalhgunaan kekuasaan oleh pejabat pemerintah.

¹⁷¹Inu Kencana syafi'ei, *Ilmu Pemerintahan dan Alquran* (Cet. I; Jakarta: Bumi Aksara, 2004), h. 123.

¹⁷²Umar bin Khattab r.a. atau Khalifah Umar al-Faruk dilahirkan di Kota Mekkah, tahun 40 sebelum Hijriyah, masuk Islam pada usia 27 tahun. Masuknya Umar bin Khattab ke dalam agama Islam membuat kekuatan Islam semakin tangguh, Umar muda begitu tegas dalam melaksanakan hukum-hukum Allah. Pada masa pemerintahan Abu Bakar As-Shiddiq, Umar dipercaya sebagai penasihat utama khalifah dan ketika Abu Bakar mangkat, Umar dipilih menjadi khalifah kedua. Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab r.a. Islam berkembang hingga mampu mempersatukan negara-negara yang mewilayahi tiga benua dalam kekhalifahan Islam, kemakmuran pun dinikmati oleh rakyat seluruh

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

banyak membawa perubahan, baik di bidang ekonomi maupun di bidang administrasi negara, sehingga dapat dikatakan bahwa pada pemerintahan Umar bin al-Khattab merupakan bagian dari pemerintahan yang baik (*good governance*).

Dalam bidang ekonomi, Umar bin Khattab mampu melakukan reformasi dengan mengembangkan perangkat sistem ekonomi dengan mengatur pemasukan, belanja, aparat negara, seperti pegawai, gubernur, dan lain-lain. Sikap tegas Umar bin Kahattab atas kebatilan adalah teladan bagi aparat ekonomi yang berlaku tidak jujur dan sering menyelewengkan harta rakyat, kekayaan umum tidak diawasi langsung oleh pemiliknya, berbeda dengan kekayaan pribadi. Oleh karena itu, rawan terhadap korupsi dan pemborosan. Maka diperlukan pengawasan ketat dari rakyat, serta selalu diterapkan sanksi dan hukuman yang keras terhadap koruptor dan pejabat yang suka menyeleweng.¹⁷³

Kebijakan ekonomi Umar bin Khattab, menggunakan dasar-dasar sebagai berikut :

1. Negara Islam mengambil kekayaan umum dengan benar, dan tidak mengambil hasil dari *kharaj* atau harta *fai'* yang diberikan Allah kepada rakyat kecuali melalui mekanisme yang benar.
2. Negara memberikan hak atas kekayaan umum, dan tidak ada pengeluaran kecuali sesuai dengan haknya; dan Negara menambahkan subsidi serta menutup hutang.
3. Negara tidak menerima harta kekayaan dari hasil yang kotor. Seorang penguasa tidak mengambil harta umum kecuali seperti pemungutan harta anak yatim. Jika dia berkecukupan, maka dia tidak mendapat bagian apapun. Kalau dia membutuhkan, maka dia memakai dengan jalan yang benar.

negeri. Meskipun Islam mampu menyatukan tiga benua, kebebasan memeluk agama betul-betul dinikmati oleh seluruh rakyat, sehingga pemeluk agama Kristen dan Yahudi hidup berdampingan dengan masyarakat muslim, dan hak-hak mereka dilindungi oleh pemerintah Khalifah Umar bin Khattab r.a.

¹⁷³Quthb Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi Umar bin Khattab*, Terjemah: Ahmad Syarifuddin Shaleh (Cet. I; Jakarta Media Grafika, 2002), h. 25.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

4. Negara menggunakan kekayaan dengan benar.¹⁷⁴

Dalam bidang subsidi negara, Umar bin Khattab selalu memperhatikan apa yang dibelanjakan oleh negara. Untuk merealisasikan hal tersebut, Umar bin Khattab melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Kekayaan umum tidak digunakan untuk kebatilanseperti penjajahan, memunculkan fitnah, melontarkan ide-ide yang bertentangan dengan kebenaran, menanamkan modal dalam tindakan haram yang dilarang.
2. Zakat diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai yang diterangkan oleh Allah swt dalam Alquran. Oleh karena itu, Negara harus melaksanakan apa yang telah ditetapkan oleh Allah dalam Alquran.
3. Pembagian hasil harta rampasan perang yang berjumlah 1/5 diberikan sesuai ketetapan Allah swt.
4. Penggunaan harta umum sesuai dengan kadar yang diperlukan dan telah direncanakan, tanpa pemborosan dan tidak selalu megirit, karena pemborosan hanya menyia-nyiakan harta Negara, sedang kalau terlalu ditahan pengeluarannya, akan membuat proyek Negara macet. Apabila dana pelayanan umum terlalu diirit, maka fasilitas umum akan memburuk.
5. Penggunaan kekayaan Negara dikembalikan kepada rakyat, bukan kepada pribadi penguasa atau pejabat. Dan kekayaan negara tidak dikhususkan kepada golongan atau kepentingan pribadi dengan mengesampingkan golongan lainnya.¹⁷⁵

Good Governance model pemerintahan Umar bin Khattab r.a. mampu membawa masyarakat menjadi masyarakat yang sejahtera lahir dan bathin. Demokrasi yang ditanam oleh Rasulullah SAW, dilanjutkan pada masa Umar bin Khattab dan telah mencapai puncaknya, hal ini terlihat bahwa Umar bin Khattab membentuk dua dewan penasihat, yaitu : *Pertama*: Badan Penasihat Sidang Umum, yang diundang bila negara menghadapi bahaya. *Kedua*: Badan Penasihat Khusus, yang terdiri dari

¹⁷⁴*Ibid.* h. 34.

¹⁷⁵*Ibid.* h. 36-37.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

orang-orang khusus yang integritasnya tidak diragukan lagi untuk diajak membicarakan masalah rutin dan penting. Bahkan masalah pengangkatan dan pemecatan pegawai sipil serta lainnya dibawa ke dewan khusus ini untuk dinilai kemampuannya (*fit and proper test*). Dalam kedua badan ini orang-orang non muslim juga diundang turut serta dalam konsultasi. Para pemimpin Persia sering diajak berkonsultasi soal pemerintahan di Iraq/Mesopotamia, pemimpin Mesir juga diajak berunding mengenai pemerintahan di Mesir, bahkan seorang beragama Koptik duduk sebagai wakil dari Mesir. Pengangkatan seorang Gubernur dilakukan setelah mendengarkan saran-saran penduduk setempat melalui pemilihan oleh rakyat setempat (pilkada). Demokrasi yang sejati ditanamkan kepada rakyat dan para pegawai administrasinya (sipil). Pegawai sipil diultimatum oleh khalifah bahwa mereka digaji untuk melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya, dan jika perbuatan mereka mendapat keluhan dari rakyat, khalifah akan memberikan sanksi yang setimpal. Kontrol/pengawasan yang ketat yang dilakukan khalifah terhadap kinerja para gubernurnya merupakan keberhasilan dan efisiensi pemerintahan Umar bin Khattab r.a.¹⁷⁶

Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab r.a. dibentuk suatu badan yang mirip dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saat ini yang bertugas untuk menindak tegas para penguasa yang melakukan praktek KKN, badan tersebut diketuai oleh seseorang yang mempunyai integritas tinggi, yaitu Muhammad bin Muslamah Ansari, tugasnya memeriksa semua harta kekayaan para penguasa dan pejabat di setiap daerah di seluruh kekuasaan khalifah, di samping juga menerima pengaduan masyarakat akan tingkah laku para penguasa maupun pejabat setempat, semua harta yang dimiliki penguasa dan pejabat daerah dicatat secara periodik, bila pertambahan hartanya sangat mencolok harus dipertanggung jawabkan oleh sang pejabat tersebut.¹⁷⁷

Strategi yang dipakai dalam mewujudkan *good governance* harus dibangun secara sistematis dan terus menerus. Oleh karena itu, langkah

¹⁷⁶Mustari, *Model Pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab. RA* , <http://pta-palangkaraya.net/data-good-governance>. di Akses pada tanggal 19 mei 2011.

¹⁷⁷*Ibid.*

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

yang harus dilakukan adalah membina masyarakat secara terus menerus agar menjadi individu yang baik, yang menyadari bahwa pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat dibangun oleh orang yang baik dan sistem yang baik.

B. Kesempurnaan sistem

Menjalankan administrasi negara dengan birokrasi yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) adalah wujud dari kesempurnaan sistem dalam Islam. Dalam hukum Islam, seseorang yang diamanahi memegang jabatan dilarang melakukan pekerjaan lain yang bukan tugasnya sebagai pejabat negara. Oleh karena itu, Islam memberi santunan atau gaji yang layak kepada penyelenggara birokrasi untuk keperluan hidupnya agar dapat bekerja dengan tenang.¹⁷⁸ Kesempurnaan sistem Islam terlihat dari aturan yang jelas tentang penggajian, larangan suap-menyuap, kewajiban menghitung dan melaporkan kekayaan, kewajiban pemimpin untuk menjadi teladan, serta sistem hukum yang sempurna. Sistem penggajian yang layak adalah keharusan. Para pejabat adalah pengemban amanah yang berkewajiban melaksanakan amanah yang diberikan kepadanya.¹⁷⁹

Untuk menjaga supaya tidak terjadi penyelewengan tugas, Khalifah Umar bin Khattab melarang pejabatnya untuk melakukan bisnis. Sebagai gantinya Umar memberikan santunan atau gaji yang layak. Di kota Madinah ada tiga orang guru yang mengajar anak-anak, setiap guru diberi santunan atau gaji oleh Umar bin Khattab masing-masing 15 dinar (63,75 gr emas) setiap bulannya.¹⁸⁰ Sistem Islam juga melarang aparat negara menerima suap dan hadiah/hibah. Suap adalah harta yang diberikan kepada seorang penguasa, hakim, atau aparat pemerintah lainnya dengan maksud untuk memperoleh keputusan mengenai suatu kepentingan yang semestinya wajib diputuskan olehnya tanpa pembayaran dalam bentuk

¹⁷⁸Ardiansyah, *Konsepsi Hukum Islam dalam Mewujudkan Clean Governance dan Clean Government*. <http://isjd.pdir.lipi.go.id>, di Akses Tanggal 23 Mei 2011.

¹⁷⁹Sepriyanto, *Syariah Islam dalam Mewujudkan Clean Governance and Clean Government*. <http://alfatih.blogspot.com>, di Akses Tanggal 24 Mei 2011.

¹⁸⁰Abdul Aziz Badri, *Hidup sejahtera di Bawah Naungan Islam* (Cet. I; Jakarta Gema Insani Press, 1998), h. 45.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

apapun. Setiap bentuk suap, berapun nilainya dan dengan jalan apapun diberikannya atau menerimanya, haram hukumnya. Allah SWT berfirman dalam surah al-Baqarah/QS.2:188: yaitu;

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Terjemahnya :

Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, Padahal kamu mengetahui.¹⁸¹

Penegakan hukum merupakan aspek penting lainnya yang harus dijalankan dalam sistem Islam. Hukuman dalam Islam mempunyai fungsi sebagai pencegah. Para koruptor akan mendapat hukuman yang setimpal dengan tindak kejahatannya. Para koruptor kelas kakap, yang dengan tindakannya itu bisa mengganggu perekonomian negara, apalagi bisa memperbesar angka kemiskinan, dapat diancam dengan hukuman mati, di samping hukuman kurungan. Dengan begitu, para koruptor atau calon koruptor akan berpikir berulang kali untuk melakukan aksinya. Apalagi, dalam Islam, seorang koruptor dapat dihukum *tasyir*, yaitu berupa pewartaan atas diri koruptor. Pada zaman dahulu mereka diarak keliling kota, tapi pada masa kini bisa menggunakan media massa.¹⁸²

Rasulullah saw sangat konsisten dalam penegakan hukum, dan tidak memihak kepada siapa yang akan dijatuhi hukuman. Hal ini sesuai dengan sabda Rasulullah saw yang berbunyi:

حَدَّثَنَا أَبُو الْوَلِيدِ حَدَّثَنَا اللَّيْثُ عَنْ ابْنِ شَهَابٍ عَنْ عُرْوَةَ عَنْ عَائِشَةَ أَنَّ أَسَامَةَ كَلَّمَ النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ فِي امْرَأَةٍ فَقَالَ : أَمَا هَلْكَ مَنْ كَانَ قَبْلَكَمُ انْهَمُ كَانُوا يَقِيمُونَ الْحَدَّ عَلَى الْوَضِيعِ وَيَتْرَكُونَ الشَّرِيفَ وَالَّذِي نَفْسِي بِيَدِهِ لَوْ فَاطِمَةُ فَعَلَتْ ذَلِكَ لَقَطَعْت

¹⁸¹Departemen Agama RI, *op. cit.* h. 36.

¹⁸²Hizbuttahrir, *Syariah Islam dalam Mewujudkan Clean Government and Good Government*. <http://hizbut-tahrir.or.id>. di Akses Tanggal 24 Mei 2011.

Artinya:

Abu al-Walid menceritakan kepada kam, al-Lais menceritakan kepada kami dari Ibnu Syihab dari Urwah dari Aisyah sesungguhnya Usamah berkata kepada Nabi saw terhadap seorang wanita (mencuri tapi tidak di hukum), maka Nabi saw menjawab: sesungguhnya umat terdahulu hancur karena mereka menegakkan hukum kepada orang lemah dan tidak menjalankan hukum kepada orang yang berpangkat (mulia) demi jiwaku berada di tangannya seandainya Fatimah melakukan hal itu, aku pasti potong tangannya. (hadis riwayat Bukhari).

C. Kualitas Sumber Daya Manusia.

Sistem Islam menanamkan iman kepada seluruh warga negara, terutama para pejabat negara. Dengan iman, setiap pegawai merasa wajib untuk taat kepada aturan Allah SWT. Manusia memang menyangka bahwa Allah SWT tidak tahu apa yang mereka lakukan, termasuk tindakan korupsi yang disembunyikan. Dengan iman akan tercipta mekanisme pengendalian diri yang andal. Dengan iman pula para birokrat, juga semua rakyat, akan berusaha keras mencari rizki secara halal dan memanfaatkannya hanya di jalan yang diridhai Allah SWT. Motivasi positif ini kemudian akan mendorong secara sungguh-sungguh meningkatkan kualitas, kapasitas dan profesionalismenya. Karena hanya dengan kemampuan yang semakin tinggilah mereka bisa semakin mengoptimalkan pelaksanaan tugas mulianya sebagai aparat pemerintah. Mereka menyadari bahwa tugas utama mereka adalah melayani rakyat. Wajib atas mereka melaksanakan amanah itu dengan jujur, adil, ikhlas dan taat kepada aturan negara.¹⁸⁴

D. Sistem Kontrol yang Kuat.

Kontrol merupakan satu instrumen penting yang harus ada dalam membangun pemerintahan yang bersih dan baik. Kontrol bukan saja

¹⁸³Abi Abdillah Muhammad bin Ismail bin Ibrahim. Jus IV, *Shahīh al-Bukhārī* (Baerut: Dār Saab ,t.t), h. 133.

¹⁸⁴Supriyanto, *lot. cit.*

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

dilakukan secara internal, oleh pemimpin kepada bawahannya, melainkan juga oleh rakyat kepada aparat negaranya. Kesadaran dan pemahaman akan pentingnya kontrol ini, haruslah dimiliki oleh segenap pemimpin pemerintahan, para aparat di bawahnya dan oleh segenap rakyat. Semua orang harus menyadari bahwa keinginan untuk membangun pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dengan bersama-sama melakukan fungsi kontrolnya.¹⁸⁵ Dalam sejarah pemerintahan Khalifah Umar ra, beliau menerapkan sistem pengawasan, baik secara intern maupun secara ekstren. Pengawasan secara interen sangat berperan dalam pengaturan kerja sesuai dengan dasar-dasar yang tidak membuka peluang kecurangan dalam kekayaan umum. dalam sistem pengawasan ini, Khalifah Umar ra menerapkan terhadap diri dan keluarganya sehingga dapat terjaga dari penyelewengan kekayaan negara. Khalifah Umar ra juga melakukan sistem pengawasan terhadap Aburaerah, Amru bin Ash terhadap harta yang dimilikinya, bahkan sikap Umar r.a melarang Haris bin Wahab berdagang ketika menjabat sebagai penanggung jawab kekayaan negara.¹⁸⁶ Langkah ini dilakukan oleh Umar r.a, supaya dapat terwujud *good governance*. Pengawasan oleh masyarakat akan tumbuh apabila masyarakat hidup dalam sebuah sistem yang menempatkan aktifitas pengawasan (baik kepada penguasa maupun sesama warga) adalah sebuah aktifitas wajib lagi mulia, melakukan pengawasan dan koreksi terhadap penguasa hukumnya wajib.

E. Kaidah-Kaidah Fikih dalam Pemerintahan

Tujuan *good governance* adalah mewujudkan pemerintahan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip yang telah dirumuskan yaitu, transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efesiensi, serta *rule of law*, supaya dapat memberi kemaslahatan kepada manusia. Untuk menciptakan *good governance*, maka perlu menerapkan teori *maslahat mursalah* supaya dapat merealisasikan kebutuhan manusia dalam bernegara, bermasyarakat, termasuk dalam pemerintahan.

¹⁸⁵Taqiyuddin an-Nabhani, *Sistem Pemerintahan Islam*, Penerjemah: Moh. Magfur Wachid (Cet. I; Bangil: Al-Izzah, 1996), h. 43

¹⁸⁶Quthb Ibrahim Muhammad, *op. cit.* h. 158.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

Syariah Islam diturunkan bukan untuk kepentingan Allah swt, melainkan untuk kepentingan manusia itu sendiri. Oleh karena itu, kemaslahatan manusia selalu menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan syariah. Setiap bentuk penerapan syariah secara faktual melecehkan martabat kemanusiaan, maka tentu penerapan yang keliru dari syariah itu sendiri, sebab Allah swt sendiri sebagai sumber syariah tidak pernah melanggar hak-hak hambanya. Paradigma teologi inilah yang melahirkan konsep *maslahat mursalah* sebagai dasar menetapkan hukum.¹⁸⁷

Pandangan yang lebih liberal tentang *maslahat mursalah* dikemukakan oleh Al-Thufiy, seorang ulama ushul dari kalangan Hanbali, yang berbeda dari pandangan ulama terdahulu dan sesamanya. Ia melandaskan pemikirannya tentang *maslahat mursalah* berdasarkan firman Allah swt QS. Al-Baqarah/QS.2:185: yaitu;

.... يُرِيدُ اللَّهُ بِكُمُ الْيُسْرَ وَلَا يُرِيدُ بِكُمُ الْعُسْرَ

Terjemahnya:

....Allah menghendaki kemudahan bagimu, dan tidak menghendaki kesukaran bagimu....¹⁸⁸

Al-Thufiy juga berpendapat bahwa secara keseluruhan tujuan Alquran dan hadis adalah terwujudnya kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat. Oleh karena itu, setiap kemaslahatan pasti diajarkan oleh Islam dan tidak perlu mencari nash yang mendukungnya. Sebab tanpa didukung oleh nash, maslahat sendiri telah menjadi dalil yang *qathīy* pada dirinya, sebagai salah satu penetapan hukum *syara'*.¹⁸⁹

Atas dasar *maslahat*, para sahabat mengambil kebijakan dalam pemerintahannya. Abu Bakar mengumpulkan *shahīfah* yang terpisah-pisah, sebelumnya Alquran tertulis dalam satu Mushaf. Namun karena memandang di dalamnya terdapat kebaikan dan untuk kemaslahatan bagi

¹⁸⁷Hamka Haq, *Membangun Paradigma Teologi Bagi Pelaksanaan Syariah Islam*, Pidato Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Ushuluddin IAIN Alauddin Makassar, 15 November 2001, h. 16

¹⁸⁸Departemen Agama RI, *op. cit.* h. 35.

¹⁸⁹Hamka Haq, *op. cit.* h. 18.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

umat manusia, maka Abu Bakar melakukannya sekalipun tidak pernah diperintah oleh Rasulullah saw. Pada masa pemerintahan Umar bin Khattab, ia memberlakukan pajak, inventarisasi dokumen-dokumen, menetapkan pembatasan kota-kota, membuat penjarah, memberikan berbagai macam hukuman peringatan (*takzīr*) bagi pelanggar hukum, misalnya menumpahkan susu yang dicampur air, dan menarik kekayaan pejabat yang berbisnis di tengah jabatan mereka. Hal ini dilakukan oleh Umar bin Khattab pada masa pemerintahannya untuk mewujudkan kemaslahatan manusia sehingga dapat menciptakan *good governance*. Pada masa pemerintahan Usman bin Affan, Ia menyatukan kaum muslimin dalam satu Mushaf, dan menyebarkan Mushaf tersebut ke seluruh negeri, lalu membakar Mushaf-Mushaf lain, dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang baik.¹⁹⁰

Dalam penetapan hukum Islam dikenal dengan istilah *siyāsah syar'iyah*, yaitu suatu hukum yang didasarkan kepada kemaslahatan dan kepentingan umum. Oleh karena itu, *siyāsah syar'iyah* terkait erat dengan *maqāsid al-Syarīah*.¹⁹¹ Tujuan yang hendak dicapai dalam penentuan hukum adalah kemaslahatan umat dalam rangka menuju kebahagiaan dan kesejahteraan bersama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tidak ada perbedaan antara *siyāsah syar'iyah* yang terkait dengan penyelenggaraan negara dan *siyāsah syar'iyah* dalam pembentukan hukum, semua mengacu kepada kemaslahatan bersama. Oleh karena itu, para ahli fikih menyatakan bahwa kebijakan penguasa tidak harus memiliki acuan yang terperinci dalam Alquran dan hadis, karena acuan *siyāsah syar'iyah* adalah kemaslahatan umat, dan acuan kemaslahatan itu sendiri adalah prinsip umum yang diinduksi dari berbagai ayat dan hadis Rasulullah saw. Oleh karena itu, dalam menjalankan pemerintahan suatu negara dalam Islam, seluruh pihak harus terlibat, baik negarawan,

¹⁹⁰Yusuf Qardhawi, *Fikih Taysir Metode Praktis Mempelajari Fikih* (Cet. I; Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001), h. 86.

¹⁹¹Tujuan *maqāsid al-syarīah* untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di dunia dan akhirat. Tujuan tersebut hendak dicapai melalui *taklīf*, pelaksanaannya sangat tergantung pada pemahaman sumber hukum yang utama, yaitu Alquran dan hadis. Dalam rangka mewujudkan kemaslahatan dunia dan akhirat, maka ada lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan ,yaitu; memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

intelektual, ulama, ekonom, pengusaha, militer, cendikawan, maupun rakyat, karena urusan negara mencakup seluruh persoalan umat.¹⁹²

Siyāsah syar'iyah berasal dari dua kata yaitu *siyāsah* yang berasal dari kata *سَيَّسَ يَسُوسُ سِيَاسَةً* yang berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan.¹⁹³ Dalam kamus al-Munjīd fi al-Lughah wa al-I'lām, kata *siyāsah* diartikan sebagai *الطَّرِيقُ إِلَى الْخَلْقِ بِإِشْرَافِهِمْ إِلَى الطَّرِيقِ فِي الْعَاجِلِ أَوْ الْآجِلِ* yang berarti mewujudkan kemaslahatan manusia dan mengarahkannya kejalan yang benar baik sekarang maupun yang akan datang.¹⁹⁴ Sedang *syar'iyah* adalah hukum-hukum dan aturan-aturan yang ditetapkan oleh Allah swt untuk hambanya agar diikuti dalam hubungannya dengan Allah saw.¹⁹⁵ Muhammad Faruq Nabhan mengartikan syariah sebagai menetapkan norma-norma hukum untuk menata kehidupan manusia, baik dalam hubungannya dengan tuhan maupun dengan umat manusia.¹⁹⁶ Abdul Wahhab Khallaf mengartikan *siyāsah syar'iyah* sebagai pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islam yang menjamin terrealisasinya kemaslahatan dan terhindar dari kemudaratan dengan tidak melanggar ketentuan syariah dan prinsip-prinsip syariah yang umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat-pendapat para Imam Mujtahid.¹⁹⁷ Ibnu al-Qayyim al-Juziyah mengatakan bahwa *siyāh syar'iyah* adalah perbuatan yang membawa manusia dekat kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan walaupun Rasul tidak menetapkan dan Allah tidak mewahyukannya.¹⁹⁸ Abdurrahman Taj mengartikan *siyāsah syar'iyah* sebagai hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara, mengorganisasi permasalahan umat

¹⁹²Abdul Azis Dahlan, *op. cit.* h. 1628.

¹⁹³Lihat Djazuli, *Fikih Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* ((Cet. I; Bogor: Kencana: 2003), h. 40.

¹⁹⁴Lihat Lois Ma'lup, *al-Munjīd fi al-Lughah wa al-I'lām* (Cet. XXXVII; Baerut: Dār al-Masyriq, 1998), h. 362.

¹⁹⁵Lihat Hasbi ash-Shiddieqy, *Filsafat Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001), h. 21.

¹⁹⁶Muhammad Faruq Nabhan, *al-Madkhal li al-Tasri' al-Islām* (Baerut: Dār al-Qalam, 1996), h. 11.

¹⁹⁷Abdul Wahhab Khallaf, *al-Siyāsah al-Syar'iyat* (Dār al-Anshār, al-Qahirāt, 1997), h. 4.

¹⁹⁸Ibnu al-Qayyum al-Juziyah, *al-Thuruqu al-Hukmiyāt fī al-Siyāsāt al-syar'iyah* (kairo: Muassasah al-Arabiyah, 1961), h. 16.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

sesuai dengan jiwa (semangat) syariah dan dasar-dasar yang universal demi terciptanya tujuan-tujuan kemasyarakatan walaupun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh Alquran maupun al-Sunnah.¹⁹⁹

Good governance adalah persolan *fikih siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah*, karena *good governance* adalah masalah *ijtihādī* yang implementasinya diserahkan kepada pihak pemerintah untuk mengambil kebijakan sekalipun tidak berlandaskan kepada Alquran dan hadis namun kenyataannya memberikan kemaslahatan kepada manusia dalam hidupnya. Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, pemerintah selalu mengedepankan prinsip-prinsip yang diajarkan oleh *good governance*, yaitu; transparan, akuntabilitas, efektif dan efisien, serta penegakan hukum, supaya masyarakat dapat merasakan kehidupan yang lebih baik. Baik pemerintah maupun masyarakat selalu bekerjasama dalam menciptakan suasana kondusif, memberikan rasa aman dan nyaman, jauh dari kegaduhan, diatas bingkai yang telah ditetapkan oleh ajaran Islam supaya prinsip yang diajarkan oleh *good governance* senapas dengan ajaran Islam dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Metode kajian *fikih siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah* tidak jauh berbeda dengan metode kajian dalam mempelajari fikih yaitu metode ushul fikih dan kaidah-kaidah fikih, yaitu; *qiyās, istihsān, 'urf, masalah mursalah, istihbāb*. Dengan metode ini, umat Islam bebas menggunakan ijtihadnya untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi, kondis yang dihadapi.²⁰⁰ *Fikih siyāsah* adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fikih. Bahasan ilmu fikih mencakup individu, masyarakat dan negara; meliputi bidang ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, peradilan, kriminal, acara pembuktian, kenegaraan, dan hukum internasional. *Fikih siyāsah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan.²⁰¹ Dalam persoalan *good governance*, pendekatan yang dilakukan adalah

¹⁹⁹Abdurrahman Taj, *al-Siyāsah al-Syarīah wa al-Fiqh al-Islāmi* (Mesir: Mathba'ah Dār al-Ta'līf, 1993), h. 10.

²⁰⁰Muhammad Iqbal, *Fikih Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Cet. I; Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001), h. 15.

²⁰¹Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyāsah: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Cet. V; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 27.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

masalah mursalah, karena metode tersebut sangat sesuai dengan kondisi dan tempat demi mewujudkan suatu kemaslahatan dalam pemerintahan sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik. Karena semua kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk kebaikan masyarakat yang dipimpinnya.

Kaidah-kaidah fikihiah yang dapat dijadikan sebagai pola dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) antara lain adalah:

- a. *تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُؤْتَابِرًا بِالصَّلَاحَةِ*

Artinya:

*Tindakan pemerintah (kepala negara) atas rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan.*²⁰²

Kaidah ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah harus sesuai dengan pertimbangan dan aspirasi rakyatnya. Sebab kalau aspirasi tidak rakyat diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak berlaku efektif. Pemerintah tidak bisa membuat suatu perundang-undangan yang merugikan rakyat. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, bukan untuk kepentingan golongan atau diri sendiri. Misalnya, pemerintah tidak boleh mengangkat seseorang untuk menduduki suatu jabatan yang bukan bidangnya, apalagi hanya berdasarkan kedekatan hubungan (nepotisme), pemerintah harus mempertimbangkan prinsip profesionalisme dengan menepatkan seseorang sesuai dengan keahliannya.²⁰³

- b. *لَا يَبْكَرُ تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الزَّمَانِ*

Artinya:

*Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan zaman.*²⁰⁴

Kaidah ini menunjukkan bahwa pemerintah dapat mengubah

²⁰²Abdul Azis Adzam, *al-Qawā'id al-Fikihiah* (al-Qāhirah: Dār al-Hadīf, t.th), h. 260.

²⁰³Muhammd Iqbal, *op. cit.* h. 16.

²⁰⁴Abdul Azis Adzam, *op.cit.* h. 198.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

kebijakan atau undang-undang sebelumnya, apabila tidak lagi sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, apabila sebagaimana pasal dalam undang-undang dasar 45 ada yang tidak mencerminkan semangat perkembangan zaman dan reformasi sehingga harus diamandemen. Seperti jabatan presiden yang cenderung bersifat “karet” sehingga dapat ditafsirkan menurut selera penguasa. Sesuai dengan tuntutan masyarakat, maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat mengadakan pembatasan masa jabatan Presiden hanya dua kali saja. Keadaan tersebut, berlaku juga pada tingkat bawah seperti Gubernur, Bupati/walikota.²⁰⁵

c. الْعَادَةُ مُحْكَمَةٌ

Artinya:

*Adat kebiasaan (dalam suatu masyarakat) dapat dijadikan sebagai hukum.*²⁰⁶

Kaidah ini menunjukkan bahwa hukum yang akan diberlakukan oleh pemerintah harus sesuai dengan kebiasaan masyarakat setempat. Dimaksudkan agar masyarakat yang akan menjalankan hukum atau ketentuan pemerintah tidak merasa keberatan karena bertentangan dengan kebiasaan mereka. Namun demikian, kebiasaan yang dijadikan dasar hukum tidak boleh juga bertentangan dengan semangat ruh syariah Islam. Misalnya, kebiasaan memberi hadiah kepada pejabat negara, sekalipun pada dasarnya dibolehkan, harus dicegah oleh pemerintah, karena dapat membuka peluang terjadinya suap, korupsi, dan manipulasi, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good governance* tidak tercapai. Oleh karena itu, adat atau kebiasaan memberikan hadiah kepada pejabat harus dihilangkan.²⁰⁷

d. دَرْعُ الْمَعَايِدِ أَوْلَىٰ مِنْ جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya:

²⁰⁵ Muhammad Iqbal, *lot.cit.*

²⁰⁶ Abdul Azis Adzam, *op. cit.* h. 172.

²⁰⁷ Muhammad Iqbal, *op. cit.* h. 17.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

*Menghindari bahaya harus lebih diutamakan dari meraih manfaat.*²⁰⁸

Kaidah ini menunjukkan bahwa pemerintah harus membuat kebijakan politik dan perundang-undangan sesuai dengan skala prioritas. Apabila dalam suatu masalah, terdapat dua hal yang bertentangan, disatu sisi menguntungkan dan disisi lain menimbulkan bahaya, maka yang harus didahulukan adalah prinsip menghindari bahaya. Misalnya, perizinan perjudian, lokalisasi pelacuran, dan minuman keras, dapat mendatangkan untung besar bagi devisa negara. Namun bahaya yang diakibatkan dan kerusakan generasi muda yang ditimbulkan jauh lebih besar. Demikian juga pengiriman tenaga kerja wanita Indonesia keluar negerimerupakan sumber keuangan negara yang dapat bermanfaat bagi perekonomian negara. Namun kenyataannya, nasib para Tenaga Kerja Wanita (TKW) tersebut mengenaskan dan diperlakukan secara tidak manusiawi serta tidak mendapatkan perlindungan hukum di negeri orang, maka pemerintah harus meninjau kembali kebijaksanaan pengiriman TKW keluar negeri. Sebab, mudaratnya jauh lebih besar dari manfaat yang diperoleh.²⁰⁹

Kaidah-kaidah tersebut menegaskan bahwa suatu kebijaksanaan, keputusan, peraturan, perundang-undangan atau hukum di bidang muamalat yang ditetapkan pada suatu waktu dan tempat tertentu dapat diubah dan diganti oleh pemegang kekuasaan (pemerintah). perubahan perlu apabila tidak relevan lagi dengan *realpolitik* sebab perubahan zaman, tempat, situasi dan kultur dengan suatu peraturan dan undang-undang yang lebih sesuai dengan waktu. Perubahan atau penggantian tentu bukan sekedar berubah saja, tetapi perubahan tetap berorientasi pada nilai-nilai dan jati diri manusia dan kemanusiaan. Muatannya tidak bertentangan secara substansial dengan nash-nash syariah yang bersifat universal pada setiap zaman dan tempat. Disamping itu, harus bersifat transparan, sehingga dapat mengantisipasi perkembangan zaman yang dihadapi dan dapat menampung aspirasi masyarakat bagi kemajuan sosial budaya, ekonomi, dan politik untuk mewujudkan kemaslahatan manusia.²¹⁰

²⁰⁸Abdul Azis Adzam, *op. cit.* h. 145.

²⁰⁹Muhammad Iqbal, *op. cit.* h. 18.

²¹⁰Suyuthi Pulungan, *op. cit.* h. 37.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

Hakikat *good governance* dalam pandangan fikih, pada dasarnya belum ditemukan rumusan baku. Namun terdapat ayat yang mengindikasikan adanya persoalan *good governance* dalam ajaran Islam. Hal itu dapat dilihat dalam firman Allah swt dalam surah al-hajj/QS.22:41: yaitu;

الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا
عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَاللَّهُ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ ﴿٤١﴾

Terjemahnya:

(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf dan mencegah dari perbuatan yang mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan.²¹¹

Ayat tersebut mengindikasikan adanya persoalan *good governance* dalam pandangan fikih, karena penggunaan otoritas kekuasaan untuk mengelola pembangunan dengan berorientasi pada (1) penciptaan suasana kondusif bagi masyarakat untuk pemenuhan kebutuhan spiritual dan rohaninya dapat disimbolkan dengan penegakan sholat, (2) penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan ekonomi dapat dilambangkan dengan tindakan membayar zakat, (3) penciptaan stabilitas politik dan keananaan dapat diilhamkan dengan tindakan amar ma'ruf nahi munkar. Dengan demikian ayat tersebut merumuskan *good governance* dengan tiga aspek, yaitu; (1) *spiritual governance*, (2) *economic governance* (3) *political governance*.²¹²

Untuk mengukur kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah dan sesuai dengan semangat syariah, maka perlu mengkaji prosedur dan substansi dari kebijakan tersebut. Dari segi prosedur, pembuatan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara musyawarah, kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus bersifat adil. Sedangkan dari segi substansinya, harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

²¹¹Departemen Agama RI, *op. cit.* h. 469.

²¹²Lihat Muhammad Iqbal, *op. cit.* h. 19.

PEMERINTAHAN DALAM HUKUM ISLAM

1. Sesuai dan tidak bertentangan dengan syariah Islam;
2. Meletakkan persamaan (*al-musāwah*) kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
3. Tidak memberatkan masyarakat yang akan melaksanakannya (*‘adam al-haraj*);
4. Menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat (*tahqīq al-‘adālah*);
5. Menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudaratatan (*jalb al-masālih wa daf’ al-mafāsīd*);²¹³



²¹³*Ibid.* h. 7.



BAB V

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

A. Pengertian Good Governance

Good governance merupakan konsep yang akhir-akhir ini banyak dipergunakan secara regular dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminology demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Konsep *good governance*, lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Dalam disiplin atau profesi manajemen publik, konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial supaya dapat mengurangi campur tangan control yang dilakukan oleh pemerintah, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakan pengelolaan manajerial yang bersih, bebas dari korupsi.²¹⁴

Terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi cita-cita dan harapan setiap individu. Pencapaian cita-cita dan harapan tersebut masih perlu mendapatkan dukungan dari suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan suatu format yang disebut negara hukum (*rechtsstaat*). Untuk mendapatkan pemahaman tentang pemerintahan yang baik, maka perlu memberikan pengertian tentang *good governance*.

Istilah *good governance* merupakan dua rangkaian kata yang terdiri dari “*good*” dan “*governance*”. Dalam kamus “*good*” berarti kebaikan atau kebajikan.²¹⁵ Sedang *governance* berarti pemerintah, pemerintahan, dan

²¹⁴Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 61.

²¹⁵Lihat Jhon M. Echol dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Edisi.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

ilmu pemerintahan.²¹⁶ Istilah *governance* berasal dari induk bahasa Eropa Latin yaitu *gubernare* yang diserap dalam bahasa Inggris menjadi *govern* berarti *steer* (menyetir, mengendalikan), *direct* (mengarahkan), atau *rule* (memerintah).²¹⁷ Sifat dari kata *govern* mengandung arti sebagai tindakan (melaksanakan) tat cara pengendalian.²¹⁸

Istilah “*governance*” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson, yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat ke 27, memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam literatur politik dengan pengetahuan yang sempit. Wacana tentang “*governance*” kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia sebagai tata-pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan, tata-pamong, baru muncul sekitar 15 tahun belakangan, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional menetapkan “*good governance*” sebagai persyaratan utama untuk setiap program bantuan mereka.²¹⁹

Secara konseptual pengertian *good* dalam istilah *good governance* mengandung dua pemahaman yaitu; 1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat serta nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian pembangunan yang berkelanjutan dan keadilan sosial. 2. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mewujudkan tujuan nasional.²²⁰ Kata “*good*” pada *good governance* bermakna: (1) Berorientasi pada kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. (2) Keberdayaan masyarakat dan swasta. (3) Pemerintahan yang bekerja sesuai dengan hukum positif negara. (4) Pemerintahan yang produktif, efektif, dan efisien. Sedangkan “*governance*” bermakna: (1)

III (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1989), h. 275.

²¹⁶*Ibid.* h.277.

²¹⁷Lihat Agung djojosoekarto, *Ombudsman Kota Makassar* (Jakarta: Kemitraan Patnership, 2008), h. 8.

²¹⁸*Ibid.* h. 10.

²¹⁹Sofian Effendi, *Membangun Good Governance*. <http://sopian.staff.ugm.ac.id>, diakses tanggal 24 mei 2011.

²²⁰Sedarmayanti, *Good Governance* : Bagian kedua (Bandung: Mandar Maju, 2004), h. 4.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

penyelenggaraan pemerintahan. (2) aktivitas pemerintahan melalui pengaturan publik, fasilitasi publik, dan pelayanan publik.²²¹

Istilah *governance* dalam konteks *good governance* terkadang dipersamakan dengan *government* sehingga muncul istilah *good government*. Padahal konsep *governance* mempunyai pengertian (makna) yang berbeda dengan *government*. Kata *government* merupakan suatu kata yang menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kekuasaan tertinggi (negara dan pemerintah), sedangkan kata “*governance*” tidak hanya melibatkan pemerintah tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.²²² Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “pemerintahan” berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.²²³

Tabel: 1
Perbandingan Istilah *Governance* dengan *Government*

No	Unsur Perbandingan	<i>Governance</i>	<i>Government</i>
1	Pengertian	dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan	dapat berarti badan/lembaga/fungsi yang dijalankan oleh suatu organisasi tertinggi dalam suatu negara
2	sifat hubungan	heterarkhis, dalam	hirarkhis, dalam arti yang

²²¹Pipin Hanaping, *Good Governance Membangun Masyarakat yang Demokratis dan Nasionalis*, <http://pustaka.unpad.ac.id>. diakses tanggal 28 Mei 2011.

²²²Joko Widodo, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), h. 141.

²²³Sofian Effendi, *op. cit.* h. 2.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

		arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berada dalam fungsi	memerintah berada di atas sedang warga negara yang diperintah ada di bawah
3	komponen yang terlibat	ada tiga komponen yang terlibat: 1. sektor public 2. sektor swasta 3. sektor masyarakat	sebagai subyek hanya ada satu yaitu institusi pemerintah
4	pemegang peran dominan	semua memegang peran sesuai dengan fungsinya masing-masing	sektor pemerintah
5	efek yang diharapkan	partisipasi warga Negara	kepatuhan warga Negara
6	hasil akhir yang diharapkan	pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat	pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga Negara

United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan *good governance* sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administrative untuk mengelola berbagai urusan Negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas dan kohesivitas social dalam masyarakat.²²⁴ UNDP mensinonimkan *good governance* sebagai hubungan sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat.²²⁵ UNDP juga merumuskan istilah *governance* sebagai suatu exercise dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur, dan mengelola masalah-masalah sosialnya. UNDP menilai bahwa *good governance* merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil*

²²⁴Sedarmayanti, *op. cit.* h. 3.

²²⁵Agung Djojosekarto, *op. cit.* h. 10.

society, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.²²⁶

Ketiga komponen itu, mempunyai hubungan tata hubungan yang sama dan sederajat. Kesamaan derajat ini sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Jika kesamaan derajat itu tidak sebanding, atau tidak terbukti, maka akan terjadi pembiasaan dari tat pemerintahan yang baik tersebut. Upaya untuk menyeimbangkan ketiga komponen tersebut merupakan peran yang harus dimainkan oleh ilmu administrasi publik. Jika peran yang dimainkan tidak mampu menjamin adanya kongruensi dan *cohesiveness* antara ketiganya, maka akan terjadi ketidakseimbangan, karena ada kemungkinan satu komponen mempengaruhi bahkan menguasai komponen lainnya. Dengan demikian ilmu administrasi publik ikut berperan dalam mengkaji dan mewujudkan program aksi dari tat pemerintahan yang demokratis dan berjalan secara baik.²²⁷

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), melalui tim pengembangan kebijakan nasional menyatakan bahwa istilah *good governance* mulai banyak dikenal di tanah air sejak tahun 1997, ketika krisis ekonomi terjadi di Indonesia. Tata pemerintahan yang baik merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis, dan efektif, sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat madani. Selain sebagai suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha/swasta, dan masyarakat.²²⁸ BAPPENAS mengutarakan bahwa minimal ada 3 syarat yang diperlukan untuk dapat lebih mendorong proses keterlibatan dunia usaha swasta dan masyarakat, yaitu: 1. Adanya kesempatan, 2. Adanya kemampuan, 3. Adanya keamanan. Tiga syarat tersebut hanya dapat dipenuhi apabila posisi dunia usaha swasta dan masyarakat setara.²²⁹

²²⁶Miftah Thoha, *op. cit.* h. 62-63.

²²⁷*Ibid.*

²²⁸Salamoen Socharyo dan Nasri Effendi, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Cet. IV; Jakarta: LAN, 2009), h. 10.

²²⁹Sedarmayanti, *Good Governance dan Good corporate Governance*,

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *good governance* sebagai penyelenggara pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergian intraksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.²³⁰ LAN mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi kepada yaitu: *Pertama*, orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien, dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituenya seperti *legitimacy* (pemerintah dipilih dan mendapatkan kepercayaan dari rakyat). Sedangkan orientasi kedua, tergantung sejauhmana pemerintah mempunyai kompetensi dan struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.²³¹ Definisi LAN ini berkesimpulan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergian intraksi yang konstruktif diantara domain negara, sektor swasta dan masyarakat.²³²

Word Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah lokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.²³³ *Word Bank* menyimpulkan bahwa peranan pemerintah dalam pembangunan khususnya dalam bidang ekonomi, mencakup fungsi alokasi sumber, produksi barang dan pelayanan jasa publik, regulasi

Bagian Ketiga (cet. I; Bandung: Mandar maju, 2007), h. 11.

²³⁰Sukatmi Susantina, *Kamus Politik Modern* (Cet. I; Yogyakarta: Pura Pustaka, 2008), h. 149.

²³¹Sedarmayanti, *op. cit.* h. 4.

²³²Ilham Rifai Hasan, *Urgensi Penerapan Manajemen Pembangunan Nasional Pada Lini Lokal* (Cet. I; Jakarta: Colloquium Ketahanan nasional RI, 2008), h. 102.

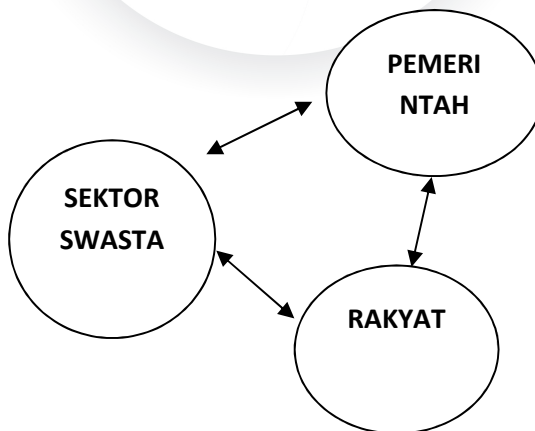
²³³Mardoasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2004), h. 24.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

perekonomian, redistribusi dan pemerataan pendapatan masyarakat, stabilitas ekonomi dan koordinasi kegiatan ekonomi internasional.²³⁴

Berdasarkan beberapa pengertian tentang *good governance* tersebut, maka dapat dipahami bahwa *good governance* memiliki keterkaitan konsep antara konsep *governance* dengan konsep penyelenggaraan pemerintahan. Keterkaitan konsep tersebut belum menjadi bagian teoretik konsep negara hukum (*rechstaat*), akan tetapi memiliki benang merah bahwa kedua konsep tersebut akan digunakan untuk menemukan konsep-konsep baru tipologi negara hukum yang mendapatkan prinsip-prinsip *good governance* bukan saja dalam tatanam normative (undang-undang), namun dapat direkonstruksi suatu teori baru atau doktrin baru tentang negara hukum. Penemuan teori atau doktrin baru tipologi negara hukum yang berbasis prinsip-prinsip *good governance* akan semakin dibutuhkan ketika membicarakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Meskipun demikian, konstruksi tipologi Negara hukum nantinya merupakan suatu pemikiran baru yang dapat mencerminkan realitas dan tuntutan baru untuk mereformasi penyelenggaraan pemerintahan yang praktiknya buruk di Indonesia. Namun demikian, dalam mewujudkan *good governance* keterlibatan tiga domain (pemerintah, swasta, masyarakat) menjadi skala prioritas.

Tabel: 2
Tiga Komponen Good Governance



²³⁴Ilham Rifai Hasan, *op. cit.* h. 106.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Pola intraksi dan kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat yang sering disebut dengan istilah kemitraan, semakin dituntut untuk lebih diimplementasikan diberbagai sektor. Sejalan dengan komitmen nasional untuk melakukan transformasi dan reformasi disegala bidang, maka bentuk kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat walaupun sudah mulai dilakukan, namun belum atau masih jauh dari apa yang diharapkan. Hal tersebut secara nyata terlihat dalam berbagai upaya kolaborasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengendalian dan pengawasan jalannya pemerintahan oleh swasta dan masyarakat, penyelenggaraan program pembangunan dan pelayanan publik, walaupun dalam rangka pengelolaan bersama dan sarana publik.

Dewasa ini, banyak berkembang organisasi non pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berfungsi mengawasi dan mengendalikan jalannya pemerintahan dan pelayanan publik, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Indonesia Corruption watch (ICW), KontraS, Walhi, YLKI, dan lain-lain. Dari sini kemudian muncul pemikiran baru yang mengarah kepada perubahan pola penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dari pola tradisional atau konvensional menjadi pola baru penyelenggaraan pemerintahan yang menyebabkan kolaborasi antara pemerintah, swasta dan masyarakat. atau yang lebih dikenal dengan pergeseran paradigma dari pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan sebagai wujud intraksi social politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam menghadapi berbagai permasalahan kontemporer yang demikian kompleks, dinamis dan beraneka ragam.²³⁵ Khusus Kota Makassar, telah ada organisasi non pemerintah yang bertugas melakukan pengawasan dan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan *good governance*, yaitu Komisi Ombudsman dan Lembaga Pemantau Independen (LPI).²³⁶

²³⁵Sedarmayanti, *op. cit.* h. 14-15.

²³⁶Ombudsman adalah pejabat yang ditunjuk pemerintah untuk menyelidiki keluhan public terhadap otoritas pelayanan publik dan melaporkannya. Ombudsman kota Makassar bertugas menyelidiki keluhan publik dibidang pelayanan, sedangkan LPI bertugas menyelidiki keluhan publik dibidang administrasi. Kedua lembaga tersebut dibentuk oleh pemerintah kota Makassar

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Dengan munculnya konsep *good governance* sebagai pendekatan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka perilaku para pejabat pemerintahan dipandu oleh nilai-nilai. Etika administrasi negara berada di antara cabang etika profesi dan etika politik. Asumsi yang dipakai, seorang pelaksana administrasi negara (aparatur pemerintah) adalah orang yang harus menerapkan ilmu-ilmu manajemen dan organisasi secara profesional. Lebih dari itu, mereka juga dituntut memiliki kepekaan yang tinggi terhadap masalah-masalah politik. Sehingga dalam mengelola organisasi publik, seorang aparatur pemerintah bukan sekedar berupaya agar organisasi publik tersebut dapat memberikan pelayanan yang memuaskan.²³⁷

Etika sangat erat kaitannya dengan nilai-nilai dan pola perilaku dari setiap individu. Sehingga setiap individu memiliki pandangan yang berbeda tentang nilai-nilai dan setiap negara memiliki standar serta ketentuan etika yang berbeda satu sama lainnya. Promosi mengenai nilai-nilai *good governance*, bukan hanya di negara-negara berkembang yang pemerintahannya dinilai korup, tetapi juga di nerara-negara maju, baik di daratan Eropa maupun Amerika. Tingkat kepatuhan terhadap kode etik atau nilai-nilai etika pemerintahan di berbagai Negara sangat bervariasi. Semakin tinggi perbedaan antara kode etik yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan dengan kenyataan praktek administrasi pemerintahan, semakin rendah kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan di negara yang bersangkutan. Negara yang mengalami kondisi demikian, harus melakukan berbagai upaya perbaikan atau reformasi, agar pemerintah tidak kehilangan kepercayaan masyarakat dan sekaligus mempertahankan kredibilitasnya dalam pergaulan antar negara. Nilai-nilai *good governance*, menekankan penyelenggaraan pemerintahan negara harus merupakan keseimbangan intraksi dan keterlibatan antara pemerintah, swasta dan masyarakat.²³⁸

Upaya untuk mewujudkan *good governance* membutuhkan

yang bersifat independen dan pejabat yang ditunjuk bukan dari unsur pemerintah Kota Makassar.

²³⁷Komorotomo, *Etika Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1992), h. 103-104.

²³⁸Desi Fernanda, *Etika Organisasi Pemerintah* (Cet. II; Jakarta: LAN, 2003), h. 30-33.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

komitmen yang kuat, tekad untuk berubah menjadi lebih baik, sikap konsisten, dan waktu yang tidak singkat karena diperlukan pembelajaran, pemahaman serta implementasi nilai-nilai atau prinsip-prinsipnya secara utuh oleh seluruh komponen bangsa termasuk oleh aparat pemerintah dan masyarakat luas. Disamping itu, perlu kesepakatan bersama serta sikap optimistic yang tinggi dari seluruh komponen bangsa bahwa *good governance* dapat diwujudkan demi mencapai masa depan bangsa dan negara yang lebih baik, yakni transparansi, partisipasi, penegakan hukum, dan akuntabilitas. Berbagai pihak mengembangkan dan melakukan elaborasi lebih lanjut dalam berbagai prinsip turunan tata pemerintahan yang baik, serta melaksanakannya sesuai dengan tugas pokok organisasi, seperti prinsip wawasan ke depan, supremasi hukum, demokrasi, profesionalisme, dan kompetensi, daya tanggap, keefisienan, dan keefektifan, desentralisasi, kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat, komitmen pada lingkungan hidup, dan komitmen pada pasar yang fair.²³⁹

Konsep *good governance* menghendaki agar dalam menghadapi kompleksitas masyarakat yang ada, penyelenggaraan pemerintahan perlu ditekankan pada fungsi koordinasi dan komposisi. Dalam hal ini, pemerintah diarahkan untuk melakukan pengendalian (*steering*) dan kolaborasi mengingat dinamika masyarakat (pola intraksi saling mengendalikan diantara berbagai faktor yang terlibat atau yang berkepentingan dalam suatu bidang tertentu). Sedangkan kondisi keragaman masyarakat dapat diatasi dengan penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pengaturan (*regulation*) dan integrasi atau keterpaduan. Berdasarkan hal tersebut, maka definisi *good governance* dapat direalisasikan sebagai intervensi pelaku politik dan sosial yang berorientasi hasil, dengan mengarahkannya untuk menciptakan pola intraksi yang stabil agar dapat diprediksikan dalam suatu sistem sosial politik sesuai harapan dan tujuan pemerintahan.

Harus diakui bahwa keberadaan struktur kekuasaan, metode dan instrument pemerintahan tradisional konvensional dianggap gagal. Berbagai bentuk ruang lingkup kegiatan intaksi sosial politik

²³⁹Ilham Rifai Hasan, *op. cit.* h.35-36.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

(pembangunan) yang baru telah muncul di tengah-tengah masyarakat, namun format kelembagaan dan pola tindakan mediasi kepentingan yang berbeda, yang biasanya diperankan oleh pemerintahan, pada kenyataannya masih belum mampu dipraktikkan oleh sebagian besar unsur pemerintahan, terutama di daerah. Padahal telah muncul berbagai isu baru yang sangat strategis dan menjadi pusat perhatian seluruh peaku yang terlibat dalam intraksi sosial politik (pembangunan), baik di lingkungan pemerintahan maupun masyarakat.

Disamping itu, ada kondisi subyektif yang harus mampu dipraktikkan oleh setiap pelaku pembangunan yang terlibat dalam rangka pengembangan konsep *good governance* yakni saling sikap mempercayai dan saling memahami, kesiapan untuk memikul tanggungjawab bersama, dan mengakui derajat tertentu karena terlibat politik dan arena adanya dukungan sosial masyarakat. Kondisi subyektif yang diperlukan dalam rangka pengembangan konsep *good governance* supaya dapat membuah tugas baru bagi penyelenggara pemerintahan, maka langkah-langkah yang dilakukan sebagai berikut:

1. Melakukan pemberdayaan intraksi sosial politik (pembangunan) terutama yang bernilai peran partisipatif. Hal ini berarti tanggungjawab untuk mengorganisasikan intraksi sosial politik untuk mengatur dirinya sendiri.
2. Melakukan pembentukan dan pemeliharaan kelangsungan berbagai jenis dan bentuk, supaya permasalahan dan tanggungjawab dan tindakan kolektif ditanggung bersama.

Dalam aktualisasi konsep *good governance*, peranan pemerintah perlu dibekali dengan kemampuan dan kompetensi untuk menjembatani konflik diantara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam rangka sosial politik. Pemerintah harus mampu mendelegasikan tanggung jawab makro sudut pandang administrasi, politis, ilmiah, dan sosial mengenai pembangunan) terhadap berbagai unsur sosial. Dan pada saat bersamaan, berusaha mendorong dan memberdayakannya untuk mengambil dan menerima tanggungjawab tersebut.²⁴⁰

²⁴⁰*Ibid.* h. 123-124

B. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Prinsip-prinsip *good governance* pada dasarnya mengandung nilai yang bersifat obyektif dan universal yang menjadi acuan dalam menentukan tolok ukur atau indikator dan ciri-ciri/karakteristik penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik. Prinsip-prinsip *good governance* dalam praktek penyelenggaraan negara sesuai dengan maksud UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam hubungan ini, kata prinsip mempunyai makna yang sama dengan asas, karena asas dan/atau prinsip pada hakekatnya merupakan awal suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berpikir, berpendapat, dan bertindak.²⁴¹

Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi *governance* dengan pola pemerintahan yang konvensional terletak pada tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat/non pemerintah semakin diperbesar dan semakin terbuka aksesnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, dipandang perlu adanya model pendekatan baru yang mengarah terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Yang ingin dicapai dalam pendekatan tersebut adalah menjalankan proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, professional, menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia, desentralistik, partisipatif, transparan, berkeadilan, bersih dan akuntabel, serta berdaya guna, berhasil guna, dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa.

United Nations Development Program (UNDP) menyatakan bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) perlu menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan dengan mengacu sepuluh sembilan prinsip dasar, yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*) yaitu, setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan seduai dengan

²⁴¹Mas Ahmad Daniri, *Prinsip-Prinsip Good Governance*, <http://www.madani-ri.com>. Diakses tanggal 09 Juni 2011.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

- kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan Hukum (*Rule of Law*) yaitu, kerangka peraturan hokum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegaskan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hokum tentang hak asasi manusia.
 3. Transparansi (*Transparency*) yaitu, transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
 4. Daya Tanggap (*Resvonsiveness*) yaitu, setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (stakeholders).
 5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*) yaitu, pemerintah yang baik akan bertindak sebagai penengah terhadap berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesepakatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
 6. Berkeadilan (*Equity*) yaitu, pemerintah yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
 7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectivennes and Efficiency*) yaitu, setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan suatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
 8. Akuntabilitas (*Accountability*) yaitu, para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada public (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
 9. Visi strategis (*Strategic Vision*) yaitu, para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia bersamaan dengan dirasakannya

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

kebutuhan untuk pembangunan.²⁴²

BAPPENAS, melalui Tim Pengembangan kebijakan nasional tata pemerintahan yang baik menyatakan bahwa dalam upaya mewujudkan *good governance* perlu diperhatikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dengan indikator minimal dan perangkat pendukung indikatornya sebagai berikut:

1. Wawasan Kedepan (*Visionary*) yaitu, tata pemerintahan yang berwawasan kedepan (visi strategis). Semua kegiatan pemerintah diberbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategis implementasi yang tepat sasaran.
 - a. Indikator Minimal:
 1. Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum;
 2. Adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan dan program;
 3. Adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi;
 - b. Perangkat pendukung indikator:
 1. Peraturan/kebijakan yang memberikan kekuatan hokum pada visi dan strategi;
 2. Proses penentuan visi dan strategi secara partisipatif;
2. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*) yaitu, tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan ditingkat pusat maupun daerah.
 - a. Indikator minimal:
 1. Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik;
 2. Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh, dan tepat waktu;
 - b. Perangkat pendukung indikator:
 1. Peraturan yang menjamin hak untuk mendapat informasi;
 2. Pusat/balai informasi;

²⁴²Ilham Rifai Hasan, *op. cit.* h. 111-112.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

3. *Website (e-government, e-procurement, dsb)*
 4. Iklan layanan masyarakat;
 5. Media cetak
 6. Papan pengumuman;
3. Partisipasi masyarakat (*Participation*), yaitu, tata pemerintahan yang mendorong masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan public yang diperuntukkan bagimasyarakat;
- a. Indikator minimal:
1. Adanya pemahaman penyelenggara Negara tentang proses/metode partisipatif;
 2. Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama;
- b. Perangkat pendukung indicator:
1. Pedoman pelaksanaan proses partisipatif;
 2. Forum konsultasi dan temu public, termasuk forum *stakeholder*;
 3. Media massa nasional maupun media lokal sebagai sarana penyaluran aspirasi masyarakat;
 4. Mekanisme/peraturan untuk mengakomodasi kepentingan yang beragam;
4. Tanggung gugat (*Accountability*) yaitu, tata pemerintahan yang bertanggungjawab/bertanggung gugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya.
- a. Indikator Minimal:
1. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan;
 2. Adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan;
- b. perangkat pendukung indicator:
1. Mekanisme pertanggungjawaban;
 2. Laporan tahunan;
 3. Laporan pertanggungjawaban;
 4. Sistem pemantauan kinerja penyelenggara negara;

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

5. Sistem pengawasan;
 6. Mekanisme *reward and punishment*;
5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*) yaitu, tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta mengembangkan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
- a. Indikator Minimal:
 1. Adanya kepastian dan penegakan hukum;
 2. Adanya penindakan setiap pelanggar hukum;
 3. Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan;
 - b. Perangkat Pendukung Indikator:
 1. Sistem yuridis yang terpadu/terintegrasi (kepolisian, kejaksaan, pengadilan);
 2. *Reward and punishment* yang jelas bagi aparat penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, kehakiman);
 3. Sistem pemantauan lembaga peradilan yang obyektif, independen, dan mudah diakses publik (ombudsman);
 4. Sosialisasi mengenai kesadaran hukum;
6. Demokrasi (*Democracy*), yaitu tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar keputusan bersama.
- a. Indikator Minimal:
 1. Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi;
 2. Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik;
 - b. Perangkat Pendukung Indikator:

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

1. Peraturan yang menjamin adanya hak dan kewajiban yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk turut serta dalam pengambilan keputusan kebijakan publik;
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*), yaitu tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.
 - a. Indikator Minimal:
 1. Berkinerja tinggi;
 2. Taat asas
 3. Kreatif dan inovatif;
 4. Memiliki kualifikasi di bidangnya;
 - b. Perangkat Pendukung Indikator:
 1. Standar kompetensi yang sesuai dengan fungsinya;
 2. Kode etik profesi;
 3. Sistem reward and punishment yang jelas;
 4. Sistem pengembangan SDM;
 5. Standar dan indikator kinerja;
8. Daya Tanggap (*Responsiveness*), yaitu tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif). Parata pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai yang dihadapi masyarakat.
 - a. Indikator Minimal:
 1. Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat;
 2. Adanya tindak lanjut cepat dari laporan pengaduan;
 - b. Perangkat Pendukung Indikator:
 1. Standar pelayanan public;
 2. Prosedur dan layanan pengaduan *hotlin*;
 3. Fasilitas komunikasi dan informasi;
9. Keefisienan dan Keefektifan (*Efficiency and Effectiveness*), yaitu tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

a. Indikator Minimal:

1. Terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal;
2. Adanya perbaikan berkelanjutan;
3. Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/unit kerja;

b. Perangkat Pendukung Indikator:

1. Standard dan indikator kinerja untuk menilai efisiensi dan efektifitas pelayanan;
2. Survei-survei kepuasan *stakeholders*;

10. Desentralisasi (*Decentralization*), yaitu tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan public dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.

a. Indikator Minimal:

1. Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.

b. Perangkat Pundukung Indikator:

1. Struktur organisasi yang tepat dan jelas;
2. *Job description* (uraian tugas) yang jelas;

11. kemitraan dengan Dunia Usaha swasta dan Masyarakat (*Private Sector and Civil Society partnership*), yaitu tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat yaitu pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sector swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerja sama atau kemitraan antara pemerintah, swasta,

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.

- a. Indikator Minimal:
 1. Adanya pemahaman pemerintah tentang pola kemitraan;
 2. adanya lingkungan kondusif bagi masyarakat kurang mampu (*powerless*) untuk berkarya;
 3. terbentuknya kesempatan bagi masyarakat/dunia usaha swasta untuk turut berperan dalam penyediaan pelayanan umum;
 4. adanya pemberdayaan institusi ekonomi local/usaha mikro, kecil, dan menengah, serta koperasi;
 - b. Perangkat Pendukung Indikator:
 1. Peraturan-peraturan dan pedoman yang mendorong kemitraan pemerintah, dunia usaha, swasta, dan masyarakat;
 2. Peraturan-peraturan yang berpihak kepada masyarakat kurang mampu;
 3. Program-program pemberdayaan;
12. Komitmen Pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*), yaitu tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan yaitu pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.
- a. Indikator Minimal:
 1. Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu (subsidi silang, *affirmatif action*, dan sebagainya);
 2. Tersedianya layanan-layanan/fasilitas-fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu;
 3. Adanya kesetaraan dan keadilan gender;
 4. Adanya pemberdayaan kawasan tertinggal;

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

- b. perangkat Pendukung Indikator;
 - 1. Peraturan-peraturan yang berpihak pada pemberdayaan gender, masyarakat kurang mampu, dan kawasan tertinggal;
 - 2. program-program pemberdayaan gender, masyarakat kurang mampu, dan kawasan tertinggal;
- 13. Komitmen Pada Lingkungan (*Commitment to Environmental Protection*), yaitu tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup bahwa daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.
 - a. Indikator Minimal:
 - 1. Adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan/konservasinya;
 - 2. Penegakan prinsi-prinsip pembangunan berkelanjutan;
 - 3. Rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan;
 - 4. Rendahnya tingkat pelanggaran perusakan lingkungan;
 - b. perangkat Pendukung Indikator:
 - 1. Peraturan dan kejikan yang menjamin perlindungan dan pelestarian sumber daya alam dan lingkungan hidup;
 - 2. Forum kegiatan peduli lingkungan;
 - 3. *Reward and funishment* dalam pemanfaatan sumber daya dan perlindungan lingkungan hidup;
- 14. komitmen Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*), yaitu tata pemerintahan yang memliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.
 - a. Indikator Minimal:
 - 1. Tidak ada monopoli;

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

2. Berkembangnya ekonomi masyarakat;
 3. Terjaminnya iklan kompetisi yang sehat;
- b. Perangkat Pendukung Indikator:
1. Peraturan-peraturan mengenai persaingan usaha yang menjamin iklan kompetisi yang sehat.²⁴³

Menindak lanjuti ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), maka undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 merumuskan prinsip-prinsip *good governance* tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sebagai berikut:

1. Kepastian hukum, yaitu mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Tertib penyelenggaraan negara, yaitu mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.
3. Kepentingan umum, yaitu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Proporsionalitas, yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Profesionalitas, yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.²⁴⁴

²⁴³Lihat Agung Djojosekarto, *op. cit.*, h. 11-14. Bandingkan Pula dengan salamoen soeharyo dan Nasri Effendy, *op. cit.* h. 11-18.

²⁴⁴Sedarmayanti, *Good Governance dan Good Corporate Governance*.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, merumuskan bahwa dalam mewujudkan pemerintahan yang baik atau *good governance*, perlu menerapkan prinsip atau asas sebagai acuan dalam menjalankan pemerintahan sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum yaitu mengutamakan landasan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara yaitu mengutamakan keteraturan, dana keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum yaitu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas yaitu setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁴⁵

Musyawarah konferensi nasional pemerintahan daerah yang baik, disepakati anggota: Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI) tahun 2001, merumuskan bahwa untuk mewujudkan *good governance*, maka perlu menerapkan

Bagian Ketiga (Cet. I; Bandung: Mandar Maju, 2007), h. 14-15.

²⁴⁵*Ibid.* h. 14-15.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip Partisipasi, yaitu meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, meningkatnya kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk membangun daerah, dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.
2. Prinsip penegakan hukum, yaitu berkurangnya praktek KKN dan pelanggaran hukum, meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum, berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*), dan adanya kepercayaan masyarakat kepada aparat penegak hukum sebagai pembela kebenaran.
3. Prinsip transparansi, yaitu bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, dan berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.
4. Prinsip kesetaraan, yaitu berkurangnya kasus diskriminasi, meningkatnya kesetaraan gender, dan meningkatnya pengisian jabatan sesuai ketentuan mengenai kesetaraan gender.
5. Prinsip daya tanggap, yaitu meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, dan berkurangnya jumlah pengaduan.
6. Prinsip wawasan ke depan, yaitu adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan kekuatan hukum yang sesuai, adanya dukungan dari pelaku dalam pelaksanaan visi dan strategi, dan adanya kesesuaian dan konsistensi antara perencanaan dan anggaran.
7. Prinsip akuntabilitas, yaitu meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan berkurangnya kasus KKN.
8. Prinsip pengawasan, yaitu meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain) melalui media massa, dan berkurangnya penyimpangan-

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

penyimpangan.

9. Prinsip efisiensi dan efektivitas, yaitu meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpangan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan, prospek memperoleh standar ISO pelayanan, dan dilakukannya swastanisasi pelayanan masyarakat.
10. Prinsip profesionalisme, yaitu meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya pengaduan masyarakat, berkurangnya KKN, prospek mendapatkan ISO pelayanan, dan dilaksanakan “*fit and proper test*” terhadap PNS.²⁴⁶

Dari beberapa prinsip *good governance* yang telah disebutkan, maka berikut akan dikemukakan tabel kunci manajemen pemerintahan yang baik dengan melihat indikator dan perangkat kerjanya.

Tabel 3
Indikator Manajemen Pemerintahan yang Baik

NO	KUNCI GOOD GOVERNANCE	INDIKATOR	PERANGKAT KERJA
1	KEPEMIMPINAN	<ul style="list-style-type: none">- Mempunyai wawasan ke depan- Memiliki kemampuan menggerakkan bawahan- Mampu menciptaka misi dan visi yang dapat mendorong tercapainya kesejahteraan rakyat	<ul style="list-style-type: none">- Peraturan yang memberikan kekuatan hukum pada visi dan misi- Kebijakan pada penciptakan dan strategi tercapainya kesejahteraan
2	KOORDINATOR	<ul style="list-style-type: none">- Mampu menciptakan kerjasama dengan lembaga lain	<ul style="list-style-type: none">- Kebijakan program kerjasama yang dapat dilaksanakan
3	KOMPOTEN	<ul style="list-style-type: none">- Mempunyai kinerja tinggi- Melaksanakan tugas dan fungsi	<ul style="list-style-type: none">- Standar kompetensi yang sesuai dengan fungsinya- Sistem reward and

²⁴⁶*Ibid.* h. 16-19.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

		- Memiliki kreativitas dan kemauan inivasi	punishment (penghargaan dan sanksi) yang jelas
		- Memiliki kualivikasi di bidangnya	- Sistem pengembang an SDM
4	KOMITMEN	- Adanya kesadaran dan kemauan untuk melaksanakan tugas secara baik, jujur, dan disiplin	- Peraturan yang menjamin perlindungan aparatur yang menjalankan tugas secara konsisten
		- Adanya kesadaran untuk menjadi pelayan atau abdi negara yang baik	- Penghargaan dan sanksi dalam melaksanakan tugas
5	KONSISTEN	- Mempunyai sikap yang tegas dan taat hukum dan jujur	- Peraturan yang tegas dalam menciptakan hukum
		- Mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawab yang baik	- Pedoman pelaksanaan tugas
6	KOMUNIKATOR	- Mampu memnyampaikan informasi yang benar	- Pedoman penyampaina informasi
		- Mampu meyakinkan dan bisa dipercaya	- Media komunikasi
7	KEPERCAYAAN	- Mempunyai sifat jujur	- Pedoman pelaksanan tugas
		- Mampu membangun citra yang baik	- Moral aparatur
		- Mmpu menjalankan tugas tanpa KKN	
8	KATALISATOR	- Mampu menjadi agen perubahan	- Peraturan pelaksanaan tugas
		- Mampu menciptakan paradigma baru yang meningkatkan kesejahteraan	- Kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

9	KOOPERATIF	rakyat - Mampu menciptakan kerjasama dengan lembaga lain - Mampu menciptakan kegiatan multi sektor	- Peraturan/pedoman yang dapat menciptakan kerjasama multi sektor
10	KETERBUKAAN	- Tersedianya informasi yang benar dari setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik - Adanya akses pada informasi yang benar, akurat dan adil	- Peraturan perundangan yang menjamin implementasi kebijakan yang baik - Jaringan internet
11	KEEFEKTIFAN DAN KEEFISIENAN	- Terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber yang optimal - Adanya perbaikan yang berkelanjutan - Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi kerja	- Standat dan indikator kinerja pelaksanaan tugas dan fungsi - Standar dan indikator kinerja untuk menilai efektif dan efisien pelayanan
12	KEMITRAAN	- Mampu menciptakan pemahaman pola kemitraan - Mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi masyarakat untuk berkarya dan	- Peraturan-peraturan dan pedoman yang mendorong kemitraan, pemerintah, dunia usaha swasta - Program pemberdayaan

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

	bermitra	
	- Mampu menciptakan kesempatan bagi masyarakat /dunia usaha mikro, kecil dan menengah serta koperasi	
13 KEAKUNTABILITAS	- Pertanggungjawaban untuk setiap pekerjaan terkait dengan waktu, sasaran, tujuan, dan pemanfaatan dana	- Peraturan atau prosedur/ mekanisme kerja
	- Kesesuaian dengan antara pekerjaan dengan standar pelaksanaan	- Laporan pertanggungjawaban pekerjaan
	- Pemahaman terhadap peraturan perundangan	- Sistem pemantauan kinerja
14 KEPENAGAKAN HUKUM	- Pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan peraturan	- Tersedianya peraturan perundangan yang mendukung
	- Kesadaran dan kepatuhan kepada peraturan dan tidak akan melakukan penyimpangan	- Sosialisasi peraturan

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Tahun 2004-2005 Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Bersih dan Beribawah. Mengemukakan bahwa, dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih bebas dari KKN, maka pemerintah harus menjalankan prinsip sebagai acuan dalam bernegara supaya dapat terwujud *clean government* dan *good governance*. Prinsip yang dimaksud adalah:

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi dan birokrasi, dan dimulai dari tataran pejabat yang paling atas.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, transparan, professional, dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat.

4. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.²⁴⁷ Berdasarkan prinsip-prinsip yang telah diuraikan, maka prinsip-prinsip *good governance* harus diterapkan diseluruh sektor dengan memperhatikan agenda kebijakan pemerintah untuk beberapa tahun mendatang yang perlu disesuaikan dan diarahkan kepada:
 1. Stabilitas moneter, khususnya kurs dollar AS (USD) hingga mencapai tingkat wajar, dan stabilitas harga kebutuhan pokok pada tingkat yang terjangkau.
 2. Penangan dampak krisis moneter khususnya pengembangan proyek padat karya untuk mengatasi pengangguran, kecukupan kebutuhan pangan bagi yang kekurangan.
 3. Rekapitalisasi perusahaan kecil, menengah yang sebenarnya sehat dan produktif.
 4. Operasionalisasi langkah reformasi meliputi kebijaksanaan moneter, system perbankan, kebijakan fiskal, anggaran serta penyelenggaraan hutang swasta dan restrukturisasi sektor riil.
 5. Melanjutkan langkah menghadapi era globalisasi khususnya untuk meningkatkan ketahanan dan daya saing ekonomi.

Disamping itu, perlu diperhatikan bahwa keberhasilan pembangunan aparatur negara dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam era reformasi dewasa ini. Dalam TAP MPR Nomor VIII/MPR/1998 Bab III, keberhasilan pencapaian tujuan reformasi mencakup:

1. Mengatasi krisis ekonomi dalam waktu sesingkat-singkatnya terutama untuk menghasilkan stabilitas moneter yang tanggap terhadap pengaruh global dan pemulihan aktivitas usaha nasional.
2. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk mencapai stabilitas nasional.

²⁴⁷ *Ibid.* h. 21-22.

3. Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental.
4. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan, agama dan social budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.²⁴⁸

C. Pilar-Pilar Good Governance

a. Negara (Pemerintah)

Dalam kamus besar bahasa Indonesia, kata negara diartikan sebagai organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat atau sekelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.²⁴⁹ Keharusan adanya suatu negara adalah individu-individu yang menetap di suatu tempat secara pasti atau biasa disebut dengan wilayah, tanpa adanya wilayah tidak mungkin tumbuh suatu negara.²⁵⁰

Dalam beberapa literatur, beberapa sarjana telah mengemukakan pengertian negara dalam bentuk batasan/definisi atau kriterianya saja. J.L Brierly misalnya membatasi negara sebagai suatu lembaga (*institution*). Menurutnya, negara adalah suatu wadah supaya manusia dapat mencapai tujuan-tujuannya dan dapat melaksanakan kegiatan-kegiatannya.²⁵¹ Henry C. Black mendefinisikan negara sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh ketentuan-ketentuan hokum yang melalui pemerintah mampu menjalankan kedaulatannya secara merdeka dan mengawasi masyarakat serta harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu menyatakan

²⁴⁸ *Ibid.* h. 8.

²⁴⁹ Lihat Tim Penyusun kamus, *op. cit.*, h. 906.

²⁵⁰ Lihat Mahmud Hilmi, *Nidzām al-Hukm al-Islāmī Muqāranah bi al-Nadzām* (Cet. IV; t.tp. Dar al-Huda, 1978), h. 15.

²⁵¹ Lihat J.L. Brierly, *The Law of Nation* Oxford: Clarendon Press, 5th.ed., 1954, h. 118.

perang dan damai serta mampu mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya.²⁵² Sri Soemantri Martosoewignjo mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi masyarakat yang terdiri dari manusia yang mempunyai beraneka ragam kepentingan dan berusaha mencapai tujuan, baik tujuan bersamanya maupun tujuan bagi diri masing-masing.²⁵³ Wirjono prodjodikoro mengartikan negara sebagai suatu organisasi diantara kelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritorial) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia.²⁵⁴

Perbedaan pandangan tentang negara juga dikemukakan oleh para pemikir. Aristoteles misalnya (seorang pemikir negara dan hukum zaman Yunani kuno 384-322 SM) mengartikan negara sebagai suatu kesatuan masyarakat, persekutuan dari pada keluarga dan desa/kampung yang bertujuan untuk mencapai kebaikan yang tertinggi bagi umat manusia.²⁵⁵ Marsilius (seorang pemikir negara dan hukum abad pertengahan, 1280-1317 M) mengartikan negara sebagai suatu badan atau organisasi yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian.²⁵⁶ Ibnu Chaldun (seorang pemikir Islam tentang masyarakat dan negara, 1332-1406 M) mengartikan negara sebagai masyarakat yang mempunyai *wazi'* dan *mulk* (kewibawaan dan kekuasaan).²⁵⁷ Jean Bodin (seorang pemikir negara dan hukum zaman renaissance, 1530-1596 M) mengartikan negara sebagai persukuan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya (miliknya) yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa (seorang penguasa

²⁵²Lihat Henry Campbell Black, *Black,s Law Dictionary*, St. Paul. Minn: west Publishing Comp., 5th.ed., 1979, h. 1262.

²⁵³Lihat Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tatanegara* (Cet. II; Jakarta: Rajawali, 1984), h. 15.

²⁵⁴Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia* (Cet. VI; Jakarta: Dina Rakyat, 1989), h. 2.

²⁵⁵Lihat Rosikin Daman, *Hukum Tata Negara Suatu Pengantar* (Cet. I; Jakarta: Raja Garafindo Persada, 1993), h. 3.

²⁵⁶*Ibid.* h. 4.

²⁵⁷*Ibid.*

yang berdaulat).²⁵⁸ H.J. Laski (seorang pemikir negara dan hukum zaman berkembangnya teori kekuatan, abad ke 19) mengartikan negara sebagai suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat.²⁵⁹

Para sarjana terkenal pada abad ke-20 memberikan definisi yang berbeda tentang negara. Logemen misalnya mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan untuk kekuasaannya mengatur dan mengurus masyarakat tertentu.²⁶⁰ Bellefroid mengartikan negara sebagai suatu masyarakat hukum yang secara kekal menempati suatu daerah tertentu dan diperlengkapi dan diperlengkapi dengan kekuasaan tertinggi untuk mengurus kepentingan umum.²⁶¹ Macwer mengartikan negara sebagai asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan system hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.²⁶² Woodrow Wilson mengartikan negara sebagai masyarakat yang diorganisir untuk hukum di dalam suatu wilayah tertentu.²⁶³

Dengan memperhatikan definisi-definisi tersebut, maka pemikiran tentang negara dikalangan para pemikir dan sarjana ilmu-ilmu kenegaraan sejak beberapa abad sebelum masehi sampai sekarang menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan. Perbedaan tersebut disebabkan pada perbedaan titik sudut pandang (*focus of interes*), perbedaan lingkungan yang ditempati, dan perbedaan situasi zaman dan keadaan yang dialaminya. Dengan perbedaan tersebut, maka semakin menambah cakrawala pemikiran tentang negara, karena saling melengkapi dan saling menyempurnakan pengertian tentang negara serta pandangan terhadap negara menjadi bersifat dinamis.

Namun demikian, negara tidak akan berdiri tanpa adanya tiga unsur

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Ibid.* h. 5.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

yang melekat dan saling berkaitan, yaitu (1) ada rakyat, (2) ada wilayah), (3) dan ada pemerintahan. Yang dimaksud dengan rakyat adalah penduduk suatu negara, yaitu semua orang yang pada suatu waktu bertempat tinggal dalam wilayah negara tertentu.²⁶⁴ Atau semua orang yang berada diwilayahnya dan tunduk pada kekuasaan negara tersebut.²⁶⁵ Adapun yang dimaksud dengan wilayah adalah daerah teritorial tertentu sebagai tempat penduduk suatu Negara, dalam hal ini kekuasaan negara berlaku atas penduduk yang bertempat tinggal di dalam daerah teritorial tersebut.²⁶⁶ dan wilayah dari suatu negara dapat dibagi atas wilayah darat, wilayah laut, dan wilayah udara.²⁶⁷ Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah pemerintah dari suatu negara tertentu yang menjalankan kekuasaan negara.²⁶⁸ Mahfud MD menilai bahwa pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas memimpin organisasi negara untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, pemerintah seringkali menjadi personifikasi negara.²⁶⁹

Pengertian pemerintah dapat dibedakan antara pemerintah sebagai organ (alat, tool) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan pemerintah sebagai fungsi dari pemerintah. Pemerintah dapat pengertian pertama sebagai organ negara dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas (makro) dan pemerintah dalam arti sempit (mikro).²⁷⁰ Dari segi praktis, pemerintah sama dengan negara, sebab pemerintah adalah manifestasi konkrit dari pada negara yang sifatnya abstrak. Apabila negara melakukan tindakan, maka pemerintahlah yang tampil ke muka melakukan atas nama negara, pemerintah dapat menyuarakan dan menyatakan kehendak negara melalui organ-organ negara (badan-badan

²⁶⁴*Ibid.* h. 11.

²⁶⁵C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Cet. VIII; Jakarta: Bumi Aksara, 1995), h. 20

²⁶⁶*Ibid.* h. 15.

²⁶⁷*Ibid.* h. 18.

²⁶⁸Lihat Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasa: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* (Cet. II; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), h. 225.

²⁶⁹Lihat Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta, 2001), h. 66.

²⁷⁰A.W. widjaja, *Etika Pemerintahan* (Cet. I; Jakarta: Bumi Aksara, 1999), h. 33.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

pemerintah) dan petugas-petugas pemerintah.²⁷¹ Menyamakan negara dengan pemerintah tidaklah dibenarkan sepenuhnya, sebab secara teoritis jelas ada perbedaan antara keduanya. Perbedaan itu dapat dilihat dari tiga segi. *Pertama*, negara merupakan kesatuan politik yang terdiri dari tiga unsur konstitutif, dan salah satunya adalah pemerintah. Jadi pemerintah hanya salah satu unsur dari negara dan salah satu bagian dari negara. *Kedua*, negara merupakan suatu yang abstrak, sedang pemerintah lebih konkrit, yaitu mengkonkritkan aspek organisasi negara dan aspek kekuasaan negara. *ketiga*, negara dapat dikatakan lebih bersifat permanen, tetap dan kekal, sedang pemerintah bersifat temporer, berubah-ubah baik bentuk maupun sistemnya serta dapat silih berganti.²⁷²

Pemerintah dalam suatu negara dapat dikatakan sebagai *good governance* jika menjalankan fungsi dari pemerintahan yakni bekerjanya struktur-struktur dan proses dari pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah serta dapat memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Kepemimpinan pemerintahan adalah suatu cara atau metode yang digunakan oleh penguasa baik di pusat maupun di daerah dalam bersikap supaya menjalankan serta mengendalikan seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan agar sesuai dengan harapan dan tuntutan yang diperintah dengan anggapan memberikan sebuah kekuasaan pada yang berhak menjalankannya.

b. Dunia Usaha (Swasta)

Penyelenggaraan negara dan pemerintahan belum berjalan secara amanah, oleh karena itu, sangat penting keikutsertaan sektor swasta untuk melakukan pengawasan terhadap praktek bisnis beretika berkelanjutan, termasuk dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkait dengan sektor swasta dan berdampak luas bagi masyarakat. Sehubungan dengan hal itu, maka perlu dibentuk sebuah instrument yang efektif untuk membantu dunia usaha menjalankan bisnis dalam rangka mewujudkan praktek sektor usaha beretika berkelanjutan.²⁷³

Pada sektor pelaku ekonomi, baik milik negara maupun swasta

²⁷¹Rosikin Daman, *op. cit.* h. 22.

²⁷²*Ibid.*

²⁷³Ombudsman Kota Makassar, *op. cit.* h. 83.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

menunjukkan kinerja yang rendah, sehingga tidak mampu memberikan kontribusi yang optimal, baik untuk kepentingan para pemilik, stakeholder, karyawan, masyarakat, maupun pihak terkait lainnya. Para pelaku ekonomi swasta pada umumnya menunjukkan kesalahan manajemen, sehingga tidak memiliki keunggulan atau daya saing yang kuat di pasar internasional, bahkan kondisi internal perusahaan masuk dalam kualifikasi tidak sehat. Pelaku ekonomi milik negara, sudah merupakan rahasia umum bahwa sebagian besar kinerja Badan Usaha Milik Negara (BUMN) jauh yang diharapkan masyarakat, dalam arti kontribusi BUMN terhadap negara untuk kepentingan masyarakat masih belum memadai, padahal dengan aset di atas 900 triliun yang terbesar diberbagai sektor usaha, potensinya cukup besar.²⁷⁴

Berdasarkan kondisi tersebut, maka salah satu strategi dalam mencari solusi adalah memberdayakan korporasi, baik perusahaan milik pemerintah maupun swasta melalui implementasi *good corporate governance*.²⁷⁵

Selain perkembangan industri pasar modal, perkembangan korporasi modern juga melatar belakangi mengapa *corporate governance* menjadi keharusan. Korporasi modern berkembang menjadi kelompok korporasi (konglomerasi) dengan skala dan kompleksitas tinggi. Para pembuat kebijakan masa lalu tidak membayangkan bahwa sebuah entitas korporasi dapat memiliki saham di perusahaan lain dan melakukan perniagaan dengan anak perusahaan.

Berbagai negara termasuk Indonesia dalam muncul istilah privatisasi (penjualan saham perusahaan publik milik pemerintah atau BUMN menjadi korporasi swasta yang menguntungkan melalui listing di pasar modal). Istilah korporasi lainnya adalah meningkatnya tuntutan *checks and*

²⁷⁴Sedarmayanti, *op. cit.* h. 50.

²⁷⁵Istilah *corporate* adalah berasal dari bahasa Inggris yang berarti badan hokum. Artinya yang diinginkan dari nilai-nilai *corporate* adalah mewujudkan dunia usaha baik swasta maupun Negara dengan berdasarkan prinsip keadilan dan berpihak kepada masyarakat sehingga dapat menjadikan *good corporate governance* yang mengarah pada *good governance*. Dan istilah *corporate governance* pertama kali diperkenalkan oleh Cadbury Committee pada tahun 1992. Menurutnya bahwa *corporate governance* adalah suatu system yang berfungsi untuk mengarahkan dan mengendalikan organisasi.

balances di tingkat dewan, yakni pengawasan dan keseimbangan antara dewan komisaris, komosaris dan auditor, masalah nominasi da kompensasi yang diterima dewan. Dengan perkembangan isu *corporate governance* yang tadinya hanya bersifat marginal, berkembang menjadi isu sentral. Oleh sebab itu, dibutuhkan pemahaman yang memadai tentang tentang *corporate governance*.²⁷⁶

Dalam kaitan dengan tumbuhnya kesadaran dan pentingnya *corporate governance*, maka dikembangkan prinsip *good corpotrte governance* dan dapat diterapkan secara luwes sesuai dengan keadaan, budaya, dan tradisi masing-masing negara. Prinsip-prinsip yang dimaksud adalah, yaitu:

1. *Fairness* (kewajaran)

Prinsip ini memberlakukan secara sama terhadap pemegang saham, terutama pemegang saham minoritas dan pemegang saham asing dengan keterbukaan informasi yang penting serta melarang pembagian untuk pihak sendiri dan perdagangan saham oleh orang dalam.

2. *Disclosure* dan *Tranparency* (Transparansi)

Prinsip harus diberikan informasi terhadap pemegang saham secara benar dan tepat waktu dan dapat berperan serta dalam pengambilan keputusan mengenai perubahan mendasar atas perusahaan serta memperoleh bagian keuntungan perusahaan. Pengungkapan yang akurat dan tepat waktu serta transparansi mengenai semua hal yang penting bagi kinerja perusahaan, kepemilikan, serta pemegang kepentingan.

3. Masyarakat (*Civil Society*)

Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggung jawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggara negara yang bersih. Peran serta masyarakat adalah peran aktif masyarakat untuk ikut serta mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilaksanakan dengan menaati norma hukum, moral, dan sosial yang berlaku dalam masyarakat.

Hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan

²⁷⁶Sedarmayanti, *op. cit.* h. 51-52.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara. Peran serta masyarakat diwujudkan dalam bentuk :

1. Hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara.
2. Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara.
3. Hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara.
4. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum.
5. Hak masyarakat untuk mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan menaati norma agama dan norma sosial lainnya. Pada dasarnya, masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara, namun hak tersebut tetap harus memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memberikan batasan untuk masalah-masalah tertentu dijamin kerahasiaannya.²⁷⁷

Posisi negara apabila dihubungkan dengan masyarakat, maka berdasarkan criteria kemandirian negara, terdapat tiga kelompok teori tentang negara :

Pertama; teori negara sebagai alat (teori instrumental). Menurut teori ini, negara adalah alat kekuatan yang menguasai negara. Teori ini dianut oleh kaum Pluralis dan Marxis Klasik. Kaum Pluralis berpendapat bahwa kebijakan negara hanya merupakan hasil interaksi kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat, sedangkan kaum Marxis Klasik memandang negara sekedar alat bagi kelas yang dominan.

Kedua; teori struktural tentang negara. Negara dipandang memiliki kemandirian tetapi sifatnya relative. Sebab, kemandirian itu lahir dari konfigurasi kekuatan-kekuatan yang ada, sehingga terjadi perubahan struktural bukan negara itu sendiri yang membentuknya.

²⁷⁷Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Cet. V; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), h. 109-110.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Ketiga; teori negara sebagai kekuatan mandiri. negara sebagai subyek yang mempunyai kepentingan sendiri, yang berbeda dengan kepentingan-kepentingan masyarakat. Teori ini dikemukakan oleh Alfred Stepan dengan nama teori “organis statis”. Menurutnya negara organis berangkat dari prinsip-prinsip dasar dan strategi praktisnya dalam proses-proses politik. Organisme berarti totalitas suatu sistem lebih diutamakan daripada komponen-komponen yang merupakan bagiannya. Sedangkan statis berarti tidak diam atau negara yang aktif dan kuat. Dengan demikian, dalam negara organisme peranan negara sangat kuat. Negara memiliki kemauan dan kepentingan sendiri dan melakukan intervensi ke dalam kehidupan masyarakat. Kemauan dan kepentingan negara itu diabdikan untuk kesejahteraan dan kemajuan masyarakat itu sendiri.²⁷⁸

Istilah masyarakat, terkadang diartikan dengan *civil society*. Mula-mula dikembangkan oleh Cicero (106-43 S.M) seorang Orator dan Pujangga Roma yang hidup pada abad pertama sebelum Kristus. Menurutnya, *civil society* disebut sebagai masyarakat politik (*political society*) yang memiliki kode hukum sebagai dasar pengaturan hidup. Danya hukum yang mengatur pergaulan antar individu menandai keberadaan suatu jenis masyarakat tersendiri. Pengertian ini erat kaitannya dengan bangsa atau warga Romawi yang hidup di kota-kota yang memiliki kode hukum (*iuscivile*) yang merupakan ciri dari masyarakat atau komunitas politik yang beradab (*civilized political community*) berhadapan dengan warga di luar Romawi yang dianggap belum beradab. Konsep Cicero tersebut, mencakup kondisi individu maupun masyarakat secara keseluruhan yang telah memiliki budaya hidup kota yang menganut norma-norma kesopanan tertentu.²⁷⁹

Civil society adalah sebuah gagasan dan produk pengalaman sejarah masyarakat Barat. Sepanjang sejarah, *civil society* mengalami berbagai model pemaknaan sejalan dengan keragaman dan dinamika pemikiran serta keragaman dan dinamika konteks kesejarahan tempat pemikiran itu diterapkan. Dalam sejumlah literatur, minimal terdapat lima model

²⁷⁸Abdul Azis Tabā, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* (Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 46-47.

²⁷⁹M. Dawam Raharjo, *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah, dan Perubahan Sosial* (Cet. I; Jakarta: LP3ES, 1999), h. 137.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

pemaknaan *civil society*, yaitu :

Pertama; *civil society* dipahami sebagai sistem kenegaraan atau identik dengan *state*. Pemahaman ini dikembangkan oleh Aristoteles (384-322 SM), Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), Thomas Hubbes (1588-1679 M), dan John Locke (1632-1704 M). Aristoteles tidak memakai istilah *civil society* tetapi koinenie politike, yakni sebuah komunitas politik tempat warga dapat terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Cicero menamakannya dengan *societas civilis* yaitu sebuah komunitas yang memdominasi sebuah komunitas lain. Sedangkan Thomas Hubb dan JohnLocke memahaminya sebgai tahapan lebih lanjut dari evolusi *natural society*, sehingga *civil society* sama dengan negara.

Keberadaan *civil society* bagi Hubbes, dimaksudkan untuk meredam konflik dalam masyarakat sehingga masyarakat tidak jatuh dalam chaos. Menurut Hubbes, *civil society* harus memiliki kekuasaan absolute agar mampu sepenuhnya mengontrol pola-pola intraksi warga Negara. Sedangkan Locke menilai bahwa, *civil society* ditujukan untuk melindungi kebebasan dan hak milik warga negara. Menurutnya, *civil society* tidak boleh absolut, ia harus membatasi perannya pada wilayah yang tidak bisa dikelola masyarakat dan member ruang yang wajar bagi warga negara untuk memperoleh haknya secara wajar pula.

Kedua; pada paruh kedua abad ke-18, Adam Ferguson (1767 M) memberikan tekanan lain terhadap makna *civil society*. Menurutnya *civil society* sebagai visi etis dalam kehidupan bermasyarakat untuk memelihara tanggung jawab sosial yang bercirikan solidaritas social dan terilhami oleh sentiment moral serta sikap saling menyanyagi antara warga secara alamiah. *Civil society* lebih dipahami sebagai kebalikan masyarakat primitif atau masyarakat Barbar.

Ketiga; Thomas Paine (1792 M) memaknai *civil society* dalam posisi diametral dengan negara, bahkan *civil society* dinilai sebagai antithesis negara. Negara harus dibatasi sampai sekecil-kecilnya karena keberadaannya hanya keniscayaan buruk (*necessary evil*). *Civil society* harus lebih kuat dan mengontrol negara demi keperluannya.

Kempat; George Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831 M).

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

Menurutnya, struktur sosial terbagi atas tiga yaitu keluarga, *civil society*, dan negara. Keluarga adalah ruang sosialisasi pribadi sebagai anggota masyarakat yang bercirikan keharmonisan. *Civil society* merupakan tempat berlangsungnya konflik pemenuhan kepentingan pribadi atau kelompok, terutama kepentingan ekonomi. Ia bukan wilayah praksis politik. Praksis politik hanya monopoli Negara. Sedangkan negara adalah presentasi ide universal yang bertugas melindungi kepentingan politik warganya dan berhak penuh untuk intervensi ke dalam *civil society*. Dengan demikian, *civil society* merupakan entitas yang cenderung melumpuhkan diri sendiri (*a self crippling entity*) dan karenanya memerlukan santunan negara lewat kontrol hukum, administrasi dan politik.

Hegel menilai bahwa Intervensi negara dalam wilayah masyarakat bukanlah tindakan *illegitimate*. Karena negara adalah pemilik ide universal dan hanya pada dataran negara politik bisa berlangsung murni serta utuh. Hegel mengajukan dua kondisi yang mengabsahkan intervensi negara dalam masyarakat. *Pertama*, apabila terjadi situasi ketidakadilan dan ketidaksederajatan dalam masyarakat. *Kedua*, apabila terjadi ancaman terhadap kepentingan universal masyarakat.

K.H. Ilting menilai bahwa dalam rekonstruksi dealektika Hegel, keluarga dan *civil society* merupakan hasil derivasi dari negara. Oleh karena itu, apabila dua entitas tersebut sangat bergantung kepada negara. Selain itu, tujuan aktivitas negara dan masyarakat sangat berbeda. Aktivitas negara bertujuan memenuhi kepentingan umum, sedangkan aktivitas masyarakat bertujuan memuaskan kepentingan individu dan kelompok. Pandangan Hegel tentang *civil society* sangat kuat berhubungan dengan fenomena masyarakat Borjuis Erofa (*bürgerliches gesellschaft*) yang pertumbuhannya ditandai oleh perjuangan melepaskan diri dari dominasi negara.

Pandangan *civil society* yang pesimis juga dikembangkan oleh Karl Marx (1818-1883). Marx memahami *civil society* sebagai masyarakat borjuis dalam hubungan produksi kapitalis, keberadaannya merupakan kendala bagi pembebasan manusia dari penindasan. Oleh karena itu, harus dilynepkan untuk mewujudkan masyarakat tanpa kelas. Jika Marx menempatkan *civil society* sebagai sebagai basis material, maka Gramsci

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

menempatkan pada superstruktur berdampingan dengan negara yang disebutnya sebagai *political society*. *Civil society* adalah tempat perebutan posisi hegemoni di luar kekuatan negara. Di dalamnya, aparat hegemoni mengembangkan hegemoni untuk membentuk konsensus dalam masyarakat. Proses ini memungkinkan munculnya kontra-hegemoni dari luar kekuatan Negara sehingga Negara terserap dalam *civil society* dan terbentuk masyarakat teratur (*regulated society*).

Kelima; sebagai reaksi atas model Hegelian, Alexis 'De Tocqueville, berdasarkan pengalaman demokrasi di Amerika, mengembangkan teori *civil society* yang dimaknai sebagai entitas penyeimbang kekuatan negara. Di Amerika pada awal terbentuknya, demokrasi dijalankan lewat *civil society* dengan pengelompokan sukarela dalam masyarakat, termasuk gereja dan asosiasi profesional yang cenderung membuat keputusan pada tingkat lokal dan menghindari intervensi Negara.

Civil society tidak apriori subordinatif terhadap negara sebagaimana konsep Hegelian, tetapi bersifat otonom dan memiliki kapasitas politik yang cukup tinggi sehingga mampu menjadi kekuatan pengimbang (*balancing force*) untuk menahan kecenderungan intervensionis Negara, bahkan menjadi sumber legitimasi Negara, dan pada saat yang sama mampu melahirkan kekuatan kritis reflektif (*reflektif force*) untuk mengurangi derajat konflik dalam masyarakat sebagai akibat proses formasi sosial modern. *civil society* tidak hanya berorientasi kepada kepentingan sendiri, tetapi juga sensitif terhadap kepentingan publik.

Model Gramsci dan Tocqueville merupakan inspirasi gerakan pro-demokrasi di Eropa Timur dan Tengah pada akhir dasawarsa Tahun 1980 M, bukan dari konsepii Hegel yang bersifat pesimis. Pengalam Eropa Timur dan Tengah membuktikan bahwa dominasi negara atas masyarakat mampu melumpuhkan kehidupan sosial mereka. Gagasan membangun *civil society* menjadi landasan ideologis untuk membebaskan diri dari cengkraman negara yang secara sistematis melemahkan daya kreasi dan kemandirian mereka.

Secara institusional, *civil society* merupakan wujud dari asosiasi yang dibuat oleh masyarakat di luar pengaruh negara. Misalnya, lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial dan keagamaan, paguyuban, partai

politik, hingga organisasi yang awalnya dibentuk negara, namun berfungsi sebagai pelayan masyarakat, seperti komnas HAM di Indonesia. Asosiasi tersebut tidak otonom ketika berhadapan dengan negara. Kondisi *civil society* harus dipahami sebagai proses yang bisa mengalami pasang-surut dalam perjalanan sejarahnya.²⁸⁰

Keberadaan *civil society* didasarkan pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang sering terjadi eksploitasi antara seseorang dengan orang lain, terjadi dominasi negara atas kelompok masyarakat atau individu, adanya ketergantungan, penindasan dan kebebasan yang terbelenggu, serta tindakan kesewenang-wenangan. Kehidupan masyarakat seperti itu bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi sehingga melahirkan konsep *civil society*.

Dalam *civil society*, warga negara bekerja sama dengan membangun ikatan social, jaringan produktif, dan solidaritas kemanusiaan yang bersifat swata (non negara) untuk mengejar kebaikan bersama (*public good*). Oleh karena itu, tekanan sentral *civil society* terletak pada independensinya berhadapan dengan kekuasaan Negara. Dari sinilah *civil society* dipahami sebagai akar gagasan demokrasi. Hubungan *civil society* dengan demokrasi bagaikan dua sisi dari mata uang, keduanya bersifat koeksistensi. Hanya dalam *civil society* yang kuat demokrasi bisa ditegakkan dengan baik, dan hanya dalam situasi demokrasi *civil society* dapat berkembang secara wajar.²⁸¹

Bangsa Indonesia dalam menghadapi implikasi kehidupan proses reformasi diberbagai bidang kehidupan, khususnya di bidang politik dan penegakan supremasi hokum, dituntut melahirkan tatanam kehidupan yang lebih demokratis, transparan, penghormatan dan penegakan hak-hak asasi manusia, perbaikan lingkungan hidup dan kehidupan masyarakat, supaya dapat dirasakan pengaruhnya dalam tatanam kehidupan masyarakat Indoneisa.

Wacana untuk melahikan *civill society* di Indonesia mulai bergulir sejak tahun 1990 M. Di kalangan publik, istilah *civil society*

²⁸⁰Asrori S. Karni, *Civil Society dan Ummah; Sintesa Diskursif Rumah Demokrasi* (Cet. I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), 21-31.

²⁸¹*Ibid.* h. 32.

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

diterjemahkan dalam berbagai kosa kata, diantaranya masyarakat sipil, masyarakat madani, masyarakat warga, atau masyarakat kewargaan, tetapi ada juga yang tetap menyebutnya *civil society* tanpa berusaha menerjemahkannya lagi. Semuanya mempunyai definisi dan karakter masing-masing sesuai yang member label. Di Barat, wacana *civil society* juga mengalami perubahan dan perkembangan dari waktu ke waktu, sehingga dapat dipahami bahwa wacana *civil society* pun beragam sehingga pengertian *civil society* memungkinkan multi interpretasi.²⁸²

Untuk mendeskripsikan fenomena *civil society* di Indonesia secara komprehensif, maka perlu melakukan kegiatan yang luas sifatnya. Namun untuk memahami secara sederhana fenomena ini dapat ditelusuri melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada awal reformasi, *civil society* ditandai dengan menjamurnya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid terdapat beberapa departemen memiliki kebijakan untuk mengikutkan LSM dalam proses pembangunan, misalnya departemen pemukiman dan prasarana wilayah yang dipimpin oleh seorang penggiat LSM. Kegiatan tersebut memotivasi banyak orang untuk mendirikan dan menjadi penggiat LSM, mulai dari pusat sampai daerah.²⁸³

Istilah *civil society* terkadang disamakan dengan masyarakat madani. Kedua konsep ini secara tekstual dan kontekstual dapat dikemukakan beberapa persamaan, antara lain: bahwa dari segi konsep dasar *civil society* dan masyarakat madani menghendaki hubungan yang harmonis antara tiga komponen utama dalam suatu komunitas manusia, baik hubungan secara individu kelompok masyarakat dan negara. Tidak ada diskriminasi, intimidasi, dan kesewenang-wenangan dengan unsur lain, tidak ada perbedaan dari segi agama, etnis, ras, ataupun sekat-sekat lain. Sebaliknya yang ditonjolkan adalah kesejajaran, kesetaraan, kemitraan, dan persamaan, tidak ada dominasi mayoritas atau tirani minoritas, tidak ada *superior* dan *inferior*, tetapi tetap ada pengakuan atas mayoritas

²⁸²A. Qadri A. Azizy, *Jejak-Jejak Islam Politik : Sinopsis Sejumlah Studi Islam Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Ditjen kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2004), h. 183.

²⁸³Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik* (Cet. I; Jakarta: Kencana, 2010), h. 128-129.

sepanjang tidak ada diskriminasi minoritas dengan tetap mendahulukan yang kualitas dari pada kuantitas, hak-hak individu diakui dalam hubungan dengan kelompok masyarakat dan negara.²⁸⁴ Persamaan lain dapat dikemukakan pada upaya mengedepankan keadilan, keterbukaan, demokratisasi. Dari segi waktu, kedua konsep ini dapat diterapkan kapanpun juga sepanjang masyarakat bersedia menerima dan negara secara sukarela mengakomodir seluruh konsep-konsep dasar *civil society* dan masyarakat madani.²⁸⁵

Selain persamaan konsep *civil society* dengan masyarakat madani, dapat pula dikemukakan perbedaannya, antara lain: dari segi sumber naskah dan keasliannya, *civil society* bersumber dari pikiran manusia biasa dengan tahapan perkembangannya setelah mempelajari perkembangan kehidupan individu, masyarakat dan negara, sehingga tidak ada bukti tertulis sebagai pedoman dasar satu-satunya. Sedangkan konsep masyarakat madani bersumber dari hadis Nabi saw, manusia pilihan yang penetapannya dipandu oleh wahyu, khususnya ayat-ayat Alquran sehingga melahirkan naskah Piagam Madinah yang oleh beberapa orientalis mengakui bahwa Piagam Madinah adalah dokumen yang secara umum diakui autentik.²⁸⁶

Antara *civil society* dengan masyarakat madani terdapat kelemahan, antara lain bahwa pembentukan *civil society* di Barat tidak memiliki pedoman yang menjadi acuan dalam bermasyarakat dan bernegara, dan yang menjadi istimewa dari konsep masyarakat madani adalah piagam madinah sebagai pedoman bagi seluruh masyarakat dan negara bagi yang ingin menegakkannya. Keistimewaan lain yang dapat ditemukan dalam konsep masyarakat madani adalah pembentukannya yang berdasar atas wahyu Allah swt dan sabda Rasulullah saw yang ditetapkan pada awal berdirinya negara justru menjadi kelemahan pada *civil society* karena berdasarkan perkembangan akal pikiran manusia dan ditetapkan buka

²⁸⁴Adi Suryadi Culla, *masyarakat madani: Pemikiran, Teori, dan Relevansinya dengan Cita-Cita Revormasi* (Jakarta: Raja grafindo Persada, 1999), h. 3-4.

²⁸⁵Hendro Prasetyo, dkk, *Islam dan civil society, Pandangan Muslim Indonesia* (Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), h. 1.

²⁸⁶Ahmad Sukardja, *Piagama Madinah dan UUD 1945* (Jakarta: UI-Press, 1995), h. 35.

sejak awal tetapi ditetapkan berdasarkan perkembangan pikiran manusia.

Istilah masyarakat madani pertama kali diperkenalkan oleh mantan Perdana Menteri Malaysia Anwar Ibrahim dalam festival Istiqlal tahun 1995 M. Menurutnya, agama adalah sumber, peradaban adalah prosesnya, dan masyarakat kota adalah hasilnya. Dengan demikian, maka *civil society* diterjemahkan sebagai masyarakat madani yang mengandung tiga hal, yakni agama, peradaban, dan perkotaan. Dalam arkeologi, terjemahan masyarakat madani untuk *civil society* adalah kebetulan dan tepat. Dalam perspektif Islam, masyarakat madani lebih mengacu kepada penciptaan peradaban. Kata *al-dīn* yang diterjemahkan dengan agama berkaitan dengan *al-tamaddun* atau peradaban keduanya menyatu ke dalam pengertian *al-Madīnah (mufrad)* atau *al-Madāin (jamak)* artinya kota.²⁸⁷

Masyarakat madani adalah masyarakat yang mengacu kepada nilai-nilai kebijakan umum, yang disebut *al-khaṣr*. Masyarakat seperti itu harus dipertahankan dengan membentuk persekutuan-persekutuan, perkumpulan, perhimpunan atau asosiasi yang memiliki visi dan pedoman perilaku. Dasar utama masyarakat madani adalah persatuan atau integritas sosial yang didasarkan pada suatu pedoman hidup, menghindari diri dari konflik dan permusuhan yang menyebabkan perpecahan dan hidup dalam suatu persaudaraan. Atas dasar itulah, manusia diperintahkan membentuk perhimpunan-perhimpunan yang mempunyai cita-cita menciptakan kebijakan umum (*al-khaṣr*).²⁸⁸

Inti dari konstitusi Madinah sekaligus kontrak sosial dan perjanjian kemasyarakatan, yaitu; *pertama*, pengakuan bahwa mereka merupakan suatu kesatuan sosial yang disebut *al-ummah*. *Kedua*, mereka tunduk dan berorientasi pada nilai-nilai luhur (*virtue*) yang disebut *al-khaṣr* atau kebijakan. Nilai-nilai itu adalah persatuan, keadilan, perdamaian, kesamaan, dan kebebasan. *Ketiga*, mekanisme untuk menegakkan yang baik (*al-ma'rūf*) dan mencegah yang buruk (*al-munkar*). Beberapa kebaikan yang ditegakkan itu adalah perlindungan terhadap negara, terhadap harta dan jiwa, kebebasan beragama, keamanan, kepastian hukum, dan musyawarah. Sedangkan kejelakan yang perlu dicegah adalah

²⁸⁷Dawam raharjo, *op. cit.* h. 145

²⁸⁸*Ibid.* h. 152

EPISTEMOLOGI GOOD GOVERNANCE

kekacauan, kezaliman, pengrusakan, pertikaian, dan agresi dari luar. Dalam perjanjian itu ditetapkan bahwa selain segala masalah harus diselesaikan melalui proses musyawarah, namun jika terjadi pertikaian antara kabilah yang tidak dapat diselesaikan, maka instansi terakhir harus diserahkan kepada kebijaksanaan Muhammad saw. Pengakuan terhadap otoritas Muhammad saw, tidak saja berasal dari kaum Muslimin, tetapi juga dari orang-orang Yahudi, Nasrani, dan orang Non-Muslim lainnya.²⁸⁹



²⁸⁹*Ibid.* h. 153-154



KESIMPULAN

Good governance merupakan paradigma baru dalam sistem pemerintahan dan dambaan setiap masyarakat supaya dapat terwujud pemerintahan yang baik. Perwujudan *good governance* merupakan cita-cita masyarakat dan senafas dengan ajaran Islam. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, maka peran serta masyarakat sangat dibutuhkan, karena pemerintah dan masyarakat adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Disamping itu, sektor swasta sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik, karena swasta merupakan pelaku dalam dalam mewujudkan pembangunan. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan yang baik dapat tercapai apabila ketiga unsur tersebut dapat bekerjasama. Ketiga unsur yang dimaksud, yaitu; pemerintah, masyarakat, dan swasta.

Upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sesuai dengan amanah Tap MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 pengelolaan keuangan antara pusat dan daerah, dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Disamping itu, Intruksi Presiden No. 7 tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah, maka harus kembali kepada prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu; akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum.

Di Kota Makassar telah hadir peraturan Walikota Makassar (Perwa) No. 17 Tahun 2008. Peraturan tersebut memberikan harapan dan motivasi supaya dapat terwujud *good governance* di Kota Makassar khususnya di bidang pelayanan. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa, perwujudan pelayanan diperlukan pemberdayaan pengawasan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan umum dan swasta di Kota Makassar sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pandangan hukum Islam, *good governance* merupakan

KESIMPULAN

gerakan *Ijtihādy*. Oleh karena itu, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, maka konsep *maslahat mursalah* merupakan acuan dalam sistem pemerintahan. Konsep *maslahat mursalah* sangat sesuai dengan kondisi dan tempat demi mewujudkan suatu kemaslahatan dalam pemerintahan, sehingga dapat tercipta pemerintahan yang baik, karena semua kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk kebaikan masyarakat yang dipimpinnya. Persoalan *good governance* tidak lepas dari *fiqh siyāsah* atau *siyāsah syar'iyah*, karena penetapan hukumnya mengacu kepada kemaslahatan dan kepentingan manusia. Titik persamaan antara fikih *siyāsah* dengan *good governance* terletak pada sistem pengaturan, pengendalian, dan pelaksanaan dalam suatu negara atau wilayah. *Good governance* sejalan dengan teori *maqāsid al-syarīah*, yaitu; memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, dan memelihara harta. Karena pada prinsipnya *good governance* mempunyai tujuan yang sama dengan *maqāsid al-syarīah*.

Good governance di Kota Makassar merupakan tujuan utama pemerintah Kota Makassar. Hal itu dapat dilihat dari kebijakan pemerintah kota untuk menjadikan Makassar sebagai kota dunia yang berlandaskan kearifan lokal. Untuk merealisasikan Makassar sebagai kota dunia, maka perlu mewujudkan pemerintahan yang baik di Kota Makassar. Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar selalu melakukan terobosan baru, diantaranya; pembangunan di bidang industri, pembangunan jalan *fly over*, pelebaran jalan, dan lain-lain. Yang paling penting adalah memberikan pelayanan prima bagi masyarakat.

Untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, faktor mendukung sangat menentukan, sehingga pemerintahan dapat berjalan dengan baik. Faktor pendukung yang dimaksud adalah :

1. Adanya *Political Will* atau Keseriusan Walikota Makassar. Hal ini dibuktikan dengan pembangunan yang semakin maju dan pesat serta investasi berkelas internasional terus meningkat. Disamping itu, Walikota Makassar selalu berusaha untuk menghadirkan hal yang baru untuk Makassar yakni, sebagai *living room*. Makassar diharapkan menjadi ruang keluarga bagi masyarakat Indonesia semua aktivitas dari Timur akan bertumpu di Makassar. Untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, Walikota Makassar selalu

KESIMPULAN

- berbenah dengan membangun apa yang menjadi kebutuhan masyarakat Kota Makassar.
2. APBD yang Tinggi. Salah satu keunggulan yang dimiliki oleh kota Makassar adalah APBD yang semakin meningkat. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kota Makassar 2011 diusulkan Rp 1,458 triliun. Usulan anggaran tersebut mengalami kenaikan 20,09% dibanding 2010 yang hanya sekitar Rp 1,214 triliun lebih. APBD tersebut bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari pajak dan retribusi, dana perimbangan, serta pendapatan lain yang sah. Tercatat, pemerintah kota Makassar menargetkan untuk PAD tahun 2011 Rp 273,394 miliar. Nilai PAD tersebut meningkat signifikan hingga Rp 74,054 miliar dari PAD tahun 2010 yang hanya sekitar Rp199,339 miliar
 3. Koordinasi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Salah satu wujud pemerintahan yang baik di Kota Makassar, adanya koordinasi setiap SKPD dalam menjalankan tugasnya. Koordinasi yang dimaksud dalam rangka menyatukan visi dan misi kota Makassar. Oleh karena itu, maka diterbitkan peraturan Walikota Makassar Nomor 5 tahun 2008 tentang pelaksanaan rapat koordinasi dan rapat evaluasi berjenjang pemerintah kota Makassar yang memuat mekanisme pelaksanaan pembinaan dan pengevaluasian kinerja pegawai. Rapat koordinasi berjenjang dalam peraturan tersebut adalah rapat koordinasi strategi, koordinasi bidang, koordinasi teknik, koordinasi paripurna, dan koordinasi pimpinan. Dengan berdoman kepada peraturan tersebut, maka setiap SKPD melakukan rapat koordinasi dan rapat evaluasi secara berkala dalam rangka membahas dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan supaya dapat terwujud pemerintahan yang baik (*good governance*).
 4. Adanya sinergitas antara eksekutif dan legislatif. Sinergitas yang dimaksud adalah kerjasama atau hubungan baik antara pemerintah Kota Makassar dengan pihak DPRD kota Makassar. Sinergitas sangat dibutuhkan karena pemerintahan di Kota Makassar tidak bisa berjalan dengan baik tanpa ada dukungan dari pihak legislatif. Untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, pemerintah selalu bekerjasama dengan DPRD dalam merumuskan kebijakan

KESIMPULAN

yang diambil oleh pemerintah kota. Disamping itu, DPRD kota Makassar juga menjalankan fungsinya (pengawasan, legislasi, budget) terhadap semua program pemerintah Kota Makassar.

5. Dibentuk Komisi Ombudsman. Kehadiran Ombudsman di Kota Makassar yang merupakan lembaga independent yang didirikan sebagai lembaga yang mampu menjembatani masyarakat Makassar dengan pemerintah Kota Makassar. Komisi Ombudsman Kota Makassar ini diharapkan dapat menjadi tonggak baru dalam menciptakan iklim pelayanan publik yang adil dan berkualitas. Lembaga ini juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas layanan publik bagi masyarakat Kota Makassar untuk sektor pelayanan publik dan dunia usaha.

Namun demikian, dalam mewujudkan *good governance* di Kota Makassar pasti ada hambatan yang dilalui oleh pemerintah Kota Makassar. Faktor penghambat yang dimaksud adalah :

1. Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur Pemerintah menjadi salah satu penghambat jalannya pemerintahan apabila tidak didukung dengan SDM yang baik terhadap aparatur pemerintahan. Aparatur pemerintah merupakan penggerak roda pemerintahan yang harus dijalankan dengan manajemen yang baik dan berkualitas, namun hal itu menjadi kendala apabila tidak disertai dengan SDM yang memadai atau mencukupi. Apalagi Kota Makassar adalah kota yang berbeda dengan kota lain, penuh dengan berbagai persoalan kemasyarakatan, pembagunan, yang menuntut adanya kualitas aparatur pemerintah dan SDM yang memadai.
2. Kurangnya kualitas pelayanan birokrasi. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good gocerance*) di Kota Makassar, maka diperlukan pelayanan prima yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan demi mewujudkan harapan masyarakat Kota Makassar. Perilaku birokrasi yang sangat diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam mewujudkan aspirasi masyarakat yang tercermin dalam pelayanan publik yang baik. Namun, kenyataannya ini belum bisa dibuktikan karena tidak semua aparat pemerintahan menyadari dan mampu menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, walaupun telah diterapkan berbagai

KESIMPULAN

- gagasan/aturan standarisasi pelayanan publik.
3. Kurangnya partisipasi masyarakat. Untuk mewujudkan *good governance* di kota Makassar, maka partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemerintahan di Kota Makassar dapat dilihat dari Kondisi sejumlah drainase di Kota Makassar ternyata masih sangat buruk. Kebebasan masyarakat membuang sampah disembarang tempat, mengakibatkan banjir di Kota Makassar di setiap musim hujan.
 4. Terbatasnya Sarana dan Prasarana. Keterbatasan sarana dan prasarana di Kota Makassar ditemukan dalam berbagai bidang, diantaranya masalah transportasi, jalan, kesehatan, pendidikan, penataan kota, pemenuhan air bersih, pengadaan drainase, dan lain-lain. Pemerintahan yang baik dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah seharusnya melakukan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat diberbagai sektor supaya dapat tercipta suasana kondusif. Pemenuhan terhadap sarana dan prasarana merupakan kebutuhan yang mendesak yang harus diwujudkan oleh pemerintah kota Makassar.

Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar selalu berupaya melakukan langkah-langkah antisipasi terhadap faktor penghambat dalam rangka mewujudkan *good governance* di kota Makassar. Langkah antisipasi yang dimaksud adalah :

1. Melakukan Reformasi Birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan kebutuhan yang sangat mendesak kepada aparatur pemerintah Kota Makassar dalam rangka mewujudkan Sumber daya Masyarakat (SDM) yang lebih baik. Pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya bisa terwujud apabila didukung oleh aparatur pemerintahan yang baik pula melalui SDM yang lebih berkualitas. Oleh karena itu, pemerintah di Kota Makassar selalu memotifasi para pegawai dalam lingkup pemerintah kota Makassar untuk mengikuti pelatihan-pelatihan, bahkan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.
2. Dibentuk Kantor Pelayanan Admonstrasi Perizinan (KPAP). Untuk mewujudkan pelayanan birokrasi yang cepat, murah dan berorientasi

KESIMPULAN

pada kebutuhan dan kepuasan masyarakat, maka perlu dibentuk badan perizinan sebagai tuntutan masyarakat, terutama dunia usaha. Perizinan adalah salah satu layanan birokrasi yang cukup besar pengaruhnya terhadap kinerja dunia usaha dan investasi di Kota Makassar. Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar telah membentuk Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan (KPAP), dengan tujuan dapat lebih mempermudah bagi masyarakat mendapatkan pelayanan.

3. Dibentuk Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM). Untuk melibatkan masyarakat dalam program pemerintah Kota Makassar, maka dibentuk Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM). Lembaga tersebut, masyarakat tidak lagi berfungsi sebagai obyek tetapi juga sebagai subyek terhadap program pemerintah. Keterlibatan masyarakat sangat dibutuhkan supaya dapat mengontrol jalannya pemerintahan, karena masyarakat dan pemerintah adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Di Kota Makassar sudah terbentuk 143 Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) disetiap kelurahan. Lembaga tersebut merupakan mitra dari pemerintah kota Makassar, dengan tujuan dapat mengakomodir kepentingan masyarakat setiap kelurahan yang ada di kota Makassar dan bekerja secara independen
4. Merumuskan Arah Kebijakan. Upaya telah dilakukan oleh pemerintah Kota Makassar untuk meningkat sarana dan prasarana supaya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat adalah merumuskan arah kebijakan. Arah kebijakan yang dimaksud, yaitu; kelengkapan kota, tata air, perhubungan, perumahan dan permukiman, tata ruang, dan tata bangunan.

Pemerintahan di Kota Makassar sudah mengarah kepada *good governance*. Hal itu dapat dilihat dari keberhasilan Walikota Makassar untuk membenahi Ibukota Propinsi Sulawesi Selatan, dengan kebijakan-kebijakan yang diambil dalam rangka mewujudkan Makassar sebagai kota dunia berdasarkan kearifan lokal, sekalipun masih ditemukan berbagai kekurangan atau kelemahan dalam sistem pemerintahan di Kota Makassar. Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar selalu berupaya kearah perbaikan, mulai dari sistem tata kelola pemerintahan, tata kelola ruang, sarana dan prasarana atau infrastruktur, sampai kepada sistem

KESIMPULAN

pelayanan. Untuk mewujudkan *good governance* di Kota Makassar, pemerintah kota harus melibatkan tiga pilar atau unsur yang terkait, yaitu; pemerintah, swasta, dan masyarakat, dalam rangka membentuk tatanam pemerintahan yang baik. Keterlibatan pilar-pilar tersebut harus sejalan dengan gagasan yang telah dirumuskan bersama supaya tidak terjadi perbedaan, karena ciri *good governance* apabila pemerintah mempunyai komitmen yang berpihak kepada kepentingan masyarakat sehingga dapat terjalin harmonisasi, disamping itu masyarakat harus taat kepada aturan.

Good governance merupakan kebutuhan mendesak yang harus direalisasikan dalam sistem pemerintahan, karena ekspektasi masyarakat terhadap *good governance* sangat tinggi supaya dapat terwujud tata pemerintahan yang baik. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik membutuhkan waktu yang tidak singkat dan upaya yang terus menerus. Disamping itu, perlu dibangun kesepakatan serta rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen masyarakat yang melibatkan tiga pilar berbangsa dan bernegara, yaitu; pemerintah, masyarakat, dan swasta untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik.

Implementasi *good governance* harus mampu memberdayakan masyarakat, partisipatif, demokratis, bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang baik. Konsepsi *good governance* menghendaki bahwa dalam menghadapi kompleksitas kemasyarakatan yang ada, penyelenggaraan pemerintahan perlu ditekankan pada fungsi koordinasi dan komposisi. Disamping itu, kondisi subyektif harus mampu dipraktekkan oleh setiap pelaku pembangunan dalam rangka pengembangan konsep *good governance*, yakni saling sikap saling mempercayai dan saling memahamai, kesiapan untuk memikul tanggung jawab bersama.

Sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global untuk mewujudkan *good governance* dibutuhkan sumber daya manusia yang handal, aparatur pemerintah yang memiliki kompetensi jabatan dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Karena dalam mengelola pemerintahan, sumber daya manusia sangat dibutuhkan untuk menjawab berbagai persoalan yang terjadi ditengah masyarakat.

KESIMPULAN



DAFTAR PUSTAKA

Alquran al-Karim

Abdillah, Abi Muhammad bin Ismail bin Ibrahim. Jus IV, *Shahīh al-Bukhāri* Baerut: Dār Saab, t.t.

Abdurrahman. *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia* Cet. I; Jakarta: Akademika pressindo, 1992.

Abustam, M. Idrus, *Pedoman Praktis Penelitian dan Penulisan karya Ilmiah* Cet. I; Makassar: BP UNM, 2006.

Abu, Ruslan, Asisten 1 Bidang Pemerintahan Kota Makassar, *Wawancara Di Kantor Pemerintah Kota Pada Tanggal 22 Agustus 2011*.

Adzam, Abdul Azis, *al-Qawāid al-Fiqhīyah*, al-Qāhirah: Dār al-Hadīs, t.th.

Amrullah Ahmad, *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem hukum nasional: mengenang 65 tahun Prof. Dr. H. busthanul Arifin* Cet. I; Jakarta: Gema Insani press.

Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* (Cet. X; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.

_____, *Hukum Islam; Peradilan Agama dan Masalahnya*, dalam Edi Rudiana Arif, *Hukum Islam di Indonesia: Pemikiran dan Praktek* Cet. II; Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994.

_____, *Asas-Asas Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia* Cet. II; Jakarta: Rajawali, 1991.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Hukum Islam: Pengantar Hukum Islam di Indonesia* Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Amijojo, Bintoro Tjokro, *Good Governance: Paradigma Baru Administrasi Pembangunan* Cet. I; Bandung: Rosda Karya, 2006.
- Amin, Muh, Anggota Komisi D DPRD Kota Makassar, *Wawancara*, di Kantor DPRD Kota Makassar pada Tanggal 4 Agustus 2011.
- Apriadi, SH., MH. Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Makassar, *Wawancara* Di Kantor Bagian Hukum Pemerintah Kota Makassar, Pada Tanggal 13 Juli 2011.
- Ardiansyah, *Konsepsi Hukum Islam dalam Mewujudkan Clean Governance dan Clean Government*. <http://isjd.pdir.lipi.go.id>, di Akses Tanggal 23 Mei 2011.
- Arifin, Busthanul, *Pelembagaan Hukum Islam di Indonesia, Akar Sejarah, Hambatan, dan Prospeknya* Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996.
- Arumahi, HL. Sekretaris Komisi Ombudsman Kota Makassar, *Wawancara*, di Sekretariat Komisi Ombudsman Kota Makassar Pada Tanggal 25 April 2011.
- Azizy, A. Qadri, *Eklektisisme Hukum Nasional* Cet. I; ; Yogyakarta: Gama Media, 2002.
- _____, *Jejak-Jejak Islam Politik : Sinopsis Sejumlah Studi Islam Indonesia* Cet. I; Jakarta: Ditjen kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 2004.
- Azhari, Muhammad Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini* Cet. I; Jakarta: Bulan Bintang, 1992

DAFTAR PUSTAKA

- Badri, Abdul Aziz, *Hidup sejahtera di Bawah Naungan Islam* Cet. I; Jakarta Gema Insani Press, 1998.
- Bakti, Andi Faisal, *Pemerintahan yang Baik dalam Islam*.<http://www.alifmagz.com/> di Akses pada Tanggal 14 Mei 2011.
- Baqi, Muh. Fuad Abd, *Mu'jam Mufahras li Alfād Alquran Al-Karim* Baerut: Dār al-Fikr, 1987.
- Bik, Hudhari, *Tarjamah Tarikh al-Tasyri' al-Islami: Sejarah Pembinaan Hukum Islam*, Alih Bahasa: Mohammad Zuhri t.tp: Darul Ikhya, t.th.
- Bisri, Cik Hasan, *Pilar-Pilar Penelitian Hukum Islam dan Pranata Sosial* Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Black, Henry Campbell, *Black,s Law Dictionary*, St. Paul. Minn: west Publishing Comp., 5th.ed., 1979.
- Bratakusuma, Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* Cet. V; Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Brierly, J.L, *The Law of Nation* Oxford: Clarendon Press, 5th.ed., 1954.
- Culla, Adi Suryadi, *Masyarakat Madani: Pemikiran, Teori, dan Relevansinya dengan Cita-Cita Revormasi* Jakarta: Raja grafindo Persada, 1999.
- Dahlan, Abd. Rahman, *Ushul Fiqh* Cet. I; Jakarta: AMZAH, 2010.
- Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedia Hukum Islam Jilid II* Cet. I; Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 19960.
- Departemen Agama RI, *Alquran dan Terjemahnya* Jakarta: Proyek Pengadaan Kitab Suci Alquran, 1992.
- Djamil, Fathurrahman, *Filsafat Hukum Islam* Cet. I; Jakarta: Logos wacana Ilmu, 1997.

DAFTAR PUSTAKA

- _____, *Metode Majelis Tarjih Muhammadiyah* Cet. I; Jakarta: Logos Publishing House, 1995.
- Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* Cet. I; Bogor: Kencana, 2003.
- Djojosekarto, Agung, *Ombudsman Kota Makassar* Jakarta: Kemitraan Patnership, 2008.
- Echol, M. Jhon, dan Hassan Shadily, *Kamus Indonesia Inggris*, Edisi. III Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1989.
- Effendi, Sofian, *Membangun Good Governance*. <http://sopian.staff.ugm.ac.id> , diakses tanggal 24 mei 2011.
- Emma, Nadjmah, SE., M. Si, Kepala Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan Kota Makassar, *Wawancara*, di kantor Pelayanan Administrasi Perizinan Kota Makassar pada Tanggal 3 Mei 2011.
- Ensiklopedia Nasional Indonesia, Jilid 10 (Cet. 1; Jakarta: Cipta Abadi Pustaka, 1990).
- AL-Fairuzabadi, *al-Qamūs al-Muḥīt*, Juz. I Baerut; t.p: 1965.
- Fernanda, Desi, *Etika Organisasi Pemerintah* Cet. II; Jakarta: LAN, 2003.
- Fyzee, Asaf A.A, *Outlines of Muhammadan Law* Cet. III; London: Oxford,1960
- Gassing, A. Qadir dan Wahyuddin Halim, *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah, Makalah, Sekerepsi, Tesis, dan Disertasi* Makassar: IAIN Alauddin, 2009.
- Guntur, Supomo, Wakil Walikota Makassar, *Wawancara*, di Ruang Wakil Walikota Makassar pada Tanggal 1Oktober 2011.
- al-Ghazali, Abu Hamid Muhammad ibn Muhammad, *al-Mustasfā min Ilm al-Ushūl*, Jilid. II t.tp: Dār al-Fikr, tt.

DAFTAR PUSTAKA

- Hamid, Mulyadi, *Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) kaum Miskin Kota*, Makassar: 18-10-2010. [http://bangunmandar. Net/](http://bangunmandar.Net/) 26 Januari 2011.
- Hakim, Luqman, *Deklarasi Islam tentang HAM* Cet. I; Surabaya: Risalah Gusti, 1992.
- Hanafi, Ahmad, *Hukum Islam di Indonesi* Cet. II; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Hanaping, Pipin, *Good Governance Membangun Masyarakat yang Demokratis dan Nasionalis*, <http://pustaka.unpad.ac.id>. diakses tanggal 28 Mei 2011.
- Haq, Hamka, *Membangun Paradigma Teologi Bagi Pelaksanaan Syariat Islam*, PidatoPenerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Ushuluddin IAIN Alauddin Makassar, 15 November 2001.
- _____, *Faslafat Ushul Fiqh* Makassar: yayasan Al-Ahkam, 2000.
- Hasan, Ilham Rifai, *Ugrnsi Penerapan Manajemen Pembangunan Nasional Pada Lini Lokal* Cet. I; Jakarta: Colloquium Ketahanan nasional RI, 2008.
- Hasan, Sofyan dan Warkum Sumitro, *Dasar-Dasar Memahami Hukum Islam di Indonesia* Cet. I; Surabaya: Usaha Nasional, 1994.
- Hilmi, Mahmud, *Nidzām al-Huḳm al-Islamāy Muqāranah bi al-Nadzām* Cet. IV; t.tp. Dār al-Hudā, 1978.
- Hizbuttahrir, *Syariat Islam dalam Mewujudkan Clean Government and Good Government*. <http://hizbut-tahrir.or.id>. di Akses Tanggal 24 Mei 2011.
- Ibrahim, Abi Abdillah Muhammad bin Ismail bin. Jus IV, *Shahīh al-Bukhāri* Baerut: Dār Saab ,t.t

DAFTAR PUSTAKA

- Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* Cet. I; Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001.
- Jumantoro, Totok dan Syamsul Munir Amin, *Kamus Ilmu Ushul Fiqh* Cet. II; Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- al-Juziyah, Ibnu al-Qayyum, *al-Thuruqu al-Hukmiyāt fī al-Siyāsāt al-syar'iyāh* (kairo: Muāssasāh al-Arabīyah, 1961.
- Kama, H. M. Anis Zakaria, Sekretaris Daerah Kota Makassar, *Wawancara* di Kantor Sekretariat Daerah Kota Makassar Pada Tanggal 3 Mei 2011.
- Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia* Cet. VIII; Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Karni, S. Asrori, *Civil Society dan Ummah; Sintesa Diskursif Rumah Demokrasi* Cet. I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.
- Khallaf, Abd. Al-Wahhab, *‘Ilm Ushūl al-Fiqh*, al-Majlis al-A’lā al-Indunisia li al-Da’wah al-Islāmīyah, Jakarta, 1972.
- _____, *‘Ilm Ushūl al-Fiqh* Cet. VIII; Jakarta: Maktabah al-Da’wah al-Islāmīyah syabab al-Azhār, 1990.
- _____, *al-Siyasāh al-Sya’iyat* (Dār al-Anshār, al-Qāhirat, 1997.
- Khatimah, Husnul, *Penerapan syari’ah Islam: Bercermin pada Sistem Aplikasi syari’ah Zaman Nabi* Cet. I; Yogyakarta: Pustaka Pelajar Oppset, 2007.
- Komorotomo, *Etika Administrasi Negara* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1992.
- Kontjaraningrat, *Aspek Manusia dalam Penelitian Masyarakat* Jakarta: PT. Gramedia, 1985.
- Lembaga Administrasi Negara, *Akuntabilitas dan Good Governance* Jakarta: LANRI, 2000.

DAFTAR PUSTAKA

- Lopa, Baharuddin, *Alquran dan Hak Asasi Manusia* Yogyakarta: Bayu Indra Grafika, 1996.
- Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* Cet. II; Jakarta: Rineka Cipta, 2001.
- Makassar dalam Angka yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Makassar Tahun 2011.
- Ma'lup, Lois, *al-Munjīd fi al-Lughah wa al-I'lām* Cet. XXVII; Baerut; Dār Al-Masyīriq, 1986.
- Manan, Abdul, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia* Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* Yogyakarta: Andi Offset, 2004.
- Martosowignjo, Sri Soemantr, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tatanegara* Cet. II; Jakarta: Rajawali, 1984.
- Mas'udi, F. Masdar, *Fikih Emansipatoris* Penyajian dalam Seminar Fikih Emansipatoris; Paradigma Fikih Transformatif dan Humanis, Tanggal 28 September 2002.
- Moleong J. Lexy, *Metodologi Penelitian Kualitatif* Bandung: Remaja Rosdakarya, 2004.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif Telaah Positivistik dan Phenomenologik* Yogyakarta: Rake Sarasin, 1989.
- Muhammad, Quthb Ibrahim, *Kebijakan Ekonomi Umar bin Khattab*, Terjemah: Ahmad Syarifuddin Shaleh Cet. I; Jakarta Media Grafika, 2002.
- Munawwir, Ahmad Warson, *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia* Cet. XIV; Surabaya: Pustaka progressif, 1997.
- Mustofa dan Abdul Wahid, *Hukum Islam Kontemporer* Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

DAFTAR PUSTAKA

- Mustari, *Model Pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab. RA* ,
<http://pta-palangkaraya.net/data-good-governance>. di Akses
pada tanggal 19 mei 2011.
- Muslehuddin, Muhammad, *Philosophy of Islamic law and the
Orientalistc* Cet. II; Lahore: Islamic Publicatioans, 1980.
- an-Nabhan, Taqiyuddin, *Sistem Pemerintahan Islam: Doktrim
Sejarah dan Realitas Empirik*. Penerjemah: Moh. Magfur
Wachid Cet. I; Bangil: al-Izzah, 1996.
- Nasution, Harun, *Islam Rasional: Gagasan dan Pemikiran* Cet. IV;
Bandung: Mizan, 1996.
- _____, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya* , jilid II
Jakarta: UI PRESS, 1979.
- Nata, Abuddin, *Metodologi Studi Islam* Cet. I; Jakarta: Raja
Grafindo Persada, 1998.
- Nazir, Moh, *Metode Penelitian* Cet. VI; Bogor: Ghalia Iindonesia,
2005.
- Nielma, Kepala Bagian Organisasi dan Tatalaksana Pemerintah
Kota Makassar, *Wawancara*, di Kantor Bagian Organisasi dan
Tatalaksana Pada Tanggal 23 April 2011.
- Nourozzaman, *Fiqh Indonesia Penggagas dan Gagasannya* Cet. I;
Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997.
- Patarai, Dr. Muhammad Idris, M.Si, Kepala Badan Perencanaan
Pembangunan Daerah Kota Makassar, *Wawancara*, di Hotel
Singgasana Pada Tanggal 12 April 2011.
- Praja, S. Juhaya, *Filsafat Hukum Islam* Bandung: Pusat penerbit
Universitas LPPM Universitas Islam Bandung, 1995.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia*
Cet. VI; Jakarta: Dina Rakyat, 1989.

DAFTAR PUSTAKA

- Pulungan, J. Suyuthi, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* Cet. V; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Qardhawi, Yusuf, *Fikih Taysir Metode Praktis Mempelajari Fikih* Cet. I; Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2001.
- Qutub, Sayyid, *Islam dan Perdamaian Dunia*, Judul Asli: as-Sa'lam al-'Alami wa al-Islam Cet. I; Jakarta: Pustaka Firdaus, 1987.
- Raharjo, M. Dawam, *Masyarakat Madani: Agama, Kelas Menengah, dan Perubahan Sosial* Cet. I; Jakarta: LP3ES, 1999.
- Ramulyo, Idris, *Asas-Asas Hukum Islam, Sejarah Timbul dan Berkembangnya Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional* Cet. II; Jakarta: Sinar Grafika, 1997.
- Rauf, Abd Rachman, Drs. SH, Anggota komisi 1 Bidang Pemerintahan DPRD Kota Makassar, *wawancara*, di kantor DPRD Kota Makassar pada tanggal 3 Agustus 2011.
- Rofiq, Ahmad, *Hukum Islam di Indonesia* Cet. III; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998.
- Salim, Abdul Muin Salim, *Konsepsi kekuasaan Politik dalam Alquran* Cet. III; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Santosa, Pandji, *Administrasi publik: Teori dan Aplikasi Good Governace* (Cet. I; Bandung: Refika Aditama, 2008).
- Sappaile, Syahrir, Drs. M.Si, Ketua Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar, *Wawancara*, di Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Makassar pada Tanggal 28 September 2011.
- Shihab, Quraish, *Wawasan Alquran* Cet. III; Bandung: Mizan, 1986.
- _____, *Menyingkap Tabir Ilahi Asma al-Husna dalam Perspektif Alquran* Cet. VI; Jakarta: Lentera hati, 2004.

DAFTAR PUSTAKA

- Shihab, Umar, *Hukum Islam dan Transpormasi Pemikiran* Cet. I; Semarang: Dina Utama, t. th.
- Syahrudin, Ketua Forum LPM Kec. Tallo Kota Makassar, *Wawancara*, di Sekretariat LPM Kec. Tallo pada Tanggal 27Oktober 2011.
- Sedarmayanti, *kepemimpinan yang Baik dan Tata kelola yang Baik* Cet. I; Bandung: Mandar Maju, 2007.
- _____, *Good Governance dan Good corporate Governance*, Bagian Ketiga cet. I; Bandung: Mandar Maju, 2007.
- _____, *Good Governance II* Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Sepriyanto, *Syariat Islam dalam Mewujudkan Clean Governance and Clean Government*. <http://alfatih.blogspot.com>, di Akses Tanggal 24 Mei 2011.
- Setiadi,Tedi,<http://keperintahanyangBaik.www.mahasiswaadm.inistrasinegara.co.cc/diakss> pada tanggal 16 mei 2011.
- ash-Shiddieqiy, Hasbi, *Falsafah Hukum Islam*. Cet. V; Jakarta; Bulan Bintang, 1993.
- _____, *Filsafat Hukum Islam* Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2001.
- Shomad, Abd, *Hukum Islam: Penormaan Prinsip-Prinsip Syariah dalam Hukum Indonesia* Cet. I; Jakarta: Kencana, 2010.
- Sinambela, Lijan Potlak, *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Cet. II; Jakarta: 2007
- Siagiang, Sondang P, *Administrasi Pembangunan Konsep, Dimensi, dan Strateginya* (Cet. VI; Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- Soeharyo, Salamoen dan Nasri Effendi, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia* Cet. IV; Jakarta: LAN, 2009.

DAFTAR PUSTAKA

- Sudarsono, *Kamus Hukum* Cet. I; Jakarta: Rineka Cipta, 1999.
- Suratmaputra, Ahmad Munif, *Filsafat Hukum Islam al-Gazali masalah Mursalah dan Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam* Cet. I; Jakarta: Pustaka Firdaus, 2002.
- Spradley, James P, *Participation Observation* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1990), h. 46.
- Syafi'ei, Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan dan Alquran* Cet. I; Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- Syaltut, Mahmud, *al-Islām ‘Aqīdah wa al- Syarīah*, Mesir: Dār al-Qalam, 1966.
- Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqhi*, Jilid I Cet, I; Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997.
- al-Syatibi, Abu Ishaq, *al-Muwāfaqāt fī Ushūl al-Syarīah* Kairo: Mustafa Muhammad, tt.
- _____, *al-Muwāfaqāt fī Ushūl al-Ahkām*, Jilid III t.t.:Dār al-fikr, t.th.
- Sukarja, Ahmad, *Piagama Madinah dan UUD 1945* (Jakarta: UI-Press, 1995.
- Sunny, Ismail, *Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam*, dalam Cik Hasan Basri, *Hukum Islam dalam Tatanam Masyarakat Indonesia*. Cet I. Jakarta; Logos, 1998.
- Sutrani, Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Kota Makassar, *Wawancara*, di kantor BKD Kota Makassar pada Tanggal 13 September 2011.
- Suwiknyo, Kepala Bagian Keuangan Pemerintah Kota Makassar, *Wawancara*, di Hotel Singgasana Pada Tanggal 15 Juni 2011.
- Taba, Abdul Azis, *Islam dan Negara dalam Politik Orde Baru* Cet. I; Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

DAFTAR PUSTAKA

- Taj, Abdurrahman, *al-Siyāsah al-Syarīah wa al-Fiqh al-Islāmi* Mesir: Mathba'ah Dār al-Ta'lif, 1993.
- Tebba, Sudirman, *Perkembangna Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: studi kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya* Cet. I; Bandung: Mizan, 1993.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* Cet. I; Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa Indonesia *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III Cet. III; Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Ubaidillah, Moh. Husain, *al-Qanun*, <http://journal-sunan-ampel.ac.id/indekx.php>. di Akses Tanggal 15 Mei 2011.
- Widjaja, A.W, *Etika Pemerintahan* Cet. I; Jakarta: Bumi Aksara, 1999.
- Widodo, Joko, *Good Governance, Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), h. 141.
- Yatim, Badri, *Sejarah Peradaban Islam*(Cet. II; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Zakaria, Abi Husain Ahmad Bin Faris bin, *Mu'jam Maqāyis al-Lughah* Juz. III; Baerut: Dār al-Fikr, 1979.
- Al-Zarqa', Mushthafa Ahmad, *Hukum Islam dan Perubahan Sosial Studi Komperatif Delapan Mazhab Fikih*, Judul Asli: *al-Istislāh wa al-Mashālih al-Mursalāh fi al-Syarīah al-Islāmiyah wa Ushul Fiqh*. Cet. I; Jakarta: Riora Cipta, 2000.