

**ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH DITINJAU DARI  
PEMIKIRAN IMAM AL-MAWARDI**

**SKRIPSI**



**Diajukan oleh:**

**MHD. AYYUHA SHIDDIQ**

**NIM. 140105032**

**Mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)**

**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY  
DARUSSALAM-BANDA ACEH  
1440 H / 2019 M**

**ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH DITINJAU DARI  
PEMIKIRAN IMAM AL-MAWARDI**

**SKRIPSI**

Diajukan Kepada Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar- Raniry  
Darussalam Banda Aceh Sebagai Salah Satu Beban Studi  
Program Sarjana (S1) Dalam Ilmu Hukum Islam

Oleh:

**Mhd Ayyuha Shiddiq**  
Mahasiswa Fakultas Syaria'ah dan Hukum  
Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah)  
NIM: 140105032

Disetujui untuk Diuji/Dimunaqasyahkan oleh:

Pembimbing I,

  
**Mutiara Fahmi, Lc., MA**  
NIP : 197307092002121002

Pembimbing II,

  
**Rispalman, SH., MH**  
NIP : 198708252014031002

**ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM  
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH DITINJAU DARI  
PEMIKIRAN IMAM AL-MAWARDI**

**SKRIPSI**

Telah Diuji Oleh Panitia *Munaqasyah* Skripsi  
Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry  
dan Dinyatakan Lulus serta Diterima  
Sebagai Salah Satu Beban Studi Program  
Sarjana (S-1) dalam Ilmu Hukum Islam

Pada Hari/Tanggal

Kamis, 24 Januari 2019 M  
18 Jumadil Awwal 1440 H

Darussalam- Banda Aceh  
Panitia Ujian *Munaqasyah* Skripsi

Ketua,



**H. Mutiara Fahmi, Lc., MA**  
Nip: 197307092002121002

Sekretaris



**Amrullah, S. Hi, LLM**  
Nip: 198212110115031003

Penguji I,



**Drs. Mohd. Kalam, M. Ag**  
Nip: 195712311988021002

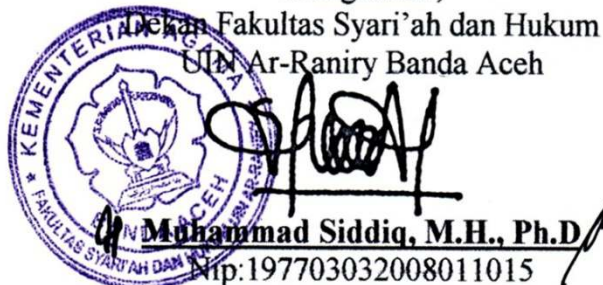
Penguji II



**Misran, S. Ag., M. Ag**  
Nip: 197507072006041004

Mengetahui,

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Ar-Raniry Banda Aceh



**Muhammad Siddiq, M.H., Ph.D.**  
Nip: 197703032008011015



**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH**  
**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Syeikh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh  
Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

---

---

**LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH**

Yang bertandatangan di bawah ini

Nama : Mhd.Ayyuha Shiddiq  
NIM : 140105032  
Prodi : Hukum Tata Negara (Siyasah)  
Fakultas : Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry

Dengan ini menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini, saya:

- 1. Tidak menggunakan ide orang lain tanpa mampu mengembangkan dan mempertanggungjawabkan.**
- 2. Tidak melakukan plagiasi terhadap naskah karya orang lain.**
- 3. Tidak menggunakan karya orang lain tanpa menyebutkan sumber asli atau tanpa izin pemilik karya.**
- 4. Tidak melakukan manipulasi dan pemalsuan data.**
- 5. Mengerjakan sendiri karya ini dan mampu bertanggungjawab atas karya ini.**

Bila di kemudian hari ada tuntutan dari pihak lain atas karya saya, dan telah melalui pembuktian yang dapat dipertanggungjawabkan dan ternyata memang ditemukan bukti bahwa saya telah melanggar pernyataan ini, maka saya siap untuk dicabut gelar akademik saya atau diberikan sanksi lain berdasarkan aturan yang berlaku di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Ar-Raniry.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya.

Banda Aceh, 21 Januari 2019  
Yang Menyatakan

(Mhd.Ayyuha Shiddiq)

## ABSTRAK

Nama : Mhd Ayyuha Shiddiq  
Nim : 140105032  
Fakultas/ Prodi : Syari'ah dan Hukum/ Hukum Tata Negara  
Judul : Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi  
Tanggal Sidang : 24 Januari 2019  
Tebal Skripsi : 69 Halaman  
Pembimbing I : H. Mutiara Fahmi, Lc., MA  
Pembimbing II : Rispalman, SH., MH  
Kata Kunci : *Asas Penyelenggaraan, Pemerintahan Daerah*

Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan, pembahasan dalam skripsi ini adalah bagaimana asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ada di Indonesia dengan pemikiran Imam Al-Mawardi. Sehingga, hal ini menimbulkan rasa ingin tau penulis mengenai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi. Adapun yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini yaitu yang bagaimana konsep asas penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan bagaimana asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditinjau berdasarkan pemikiran Imam Al-Mawardi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif-komperatif-analisis. Dari hasil penelitian yang penulis lakukan bahwa konsep asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan, asas keterbukaan, asas proposionalitas, asas profesionalitas, asas akun tabilitas, asas efesiensi dan efektif. Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditinjau berdasarkan pemikiran Imam Al-Mawardi memiliki persamaan dan perbedaan. Perbedaannya Undang-Undang Pemerintahan daerah dapat dikatakan belum sesuai dengan ketentuan hukum Islam, terdapat pada bagian asas kepastian hukum yang harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Persamaannya terdapat pada asas *imamah* dan asas kepentingan umum yang sama-sama mendahulukan kesejahteraan umum sehingga melahirkan pemerintahan daerah yang unggul.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Dengan mengucapkan segala puji dan syukur kehadirat Allah Swt. Yang telah melimpahkan Rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini yang berjudul **“Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi”** dengan baik dan benar. Shalawat dan Salam kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad Saw, serta para sahabat, tabi'in, dan para ulama yang senantiasa berjalan dalam Risalah-Nya, yang telah membimbing umat manusia dari alam kebodohan kepada alam pembaharuan yang penuh dengan ilmu pengetahuan.

Rasa hormat dan ucapan terimakasih yang tak terhingga penulis sampaikan kepada Bapak H. Mutiara Fahmi, Lc., MA selaku pembimbing pertama dan Bapak Rispalman, SH., MH selaku pembimbing kedua karena dengan ikhlas dan sungguh-sungguh telah memotivasi dan serta menyisihkan waktu dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan penulis dalam rangka penulisan karya ilmiah ini dari awal sampai dengan terselesainya penulisan skripsi ini. Terimakasih penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry, Bapak Ketua Prodi HTN Bapak H. Mutiara Fahmi, Lc., MA, serta seluruh Bapak atau Ibu dosen dan pegawai Fakultas Syariah dan Hukum yang telah memberikan masukan dan bantuan yang sangat berharga bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Ucapan terimakasih dan kasih sayang yang tak terhingga untuk kedua orang tua penulis Ayahanda Safriman dan Ibunda Nuraida, Abang Khairul Muslim S.Pd dan Kakak Uswatun Hasanah S.Pd dan seluruh keluarga semoga selalu dalam lindungan Allah, yang tak henti-hentinya memberikan semangat, motivasi, nasehat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doanya yang selalu dipanjatkan setiap waktu.

Terimakasih juga penulis ucapkan kepada kawan-kawan seperjuangan di UIN-Ar-Raniry. Terkhusus teman-teman unit 01 dan seluruh teman-teman Prodi

Hukum Tata Negara "*Constitutional law*'14" yang saling menguatkan dan saling memotivasi selama perkuliahan hingga terselesainya kuliah dan karya ilmiah ini. Semoga Allah selalu melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya dengan balasan yang tiada tara kepada semua pihak yang telah membantu hingga terselesainya skripsi ini. Penulis hanya bisa mendoakan semoga amal ibadahnya diterima oleh Allah SWT.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat banyak kekurangan. Harapan penulis semoga skripsi ini bermanfaat terutama bagi penulis sendiri dan kepada para pembaca. Maka kepada Allah jugalah kita berserah diri dan meminta pertolongan, seraya memohon taufiq dan hidayah-Nya untuk kita semua. Amin Yarabbal 'alamin.

Banda Aceh, 28 Januari 2019  
Penulis,

Mhd Ayyuha Shiddiq

**TRANSLITERASI ARAB-LATIN DAN SINGKATAN**  
Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri P dan K  
Nomor:158 Tahun1987 –Nomor:0543 b/u/1987

**1. Konsonan**

No	Arab	Latin	No	Arab	Latin
1	ا	Tidak Dilambangkan	16	ط	T}
2	ب	B	17	ظ	Z
3	ت	T	18	ع	”
4	ث	S	19	غ	G
5	ج	J	20	ف	F
6	ح	H	21	ق	Q
7	خ	Kh	22	ك	K
8	د	D	23	ل	L
9	ذ	Ž	24	م	M
10	ر	R	25	ن	N
11	ز	Z	26	و	W
12	س	S	27	ه	H
13	ش	Sy	28	ء	“
14	ص	S	29	ي	Y
15	ض	D			



## 2. Konsonan

Vokal Bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri dari vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

### a. Vokal Tunggal

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harkat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin
◌َ	<i>Fatḥah</i>	A
◌ِ	<i>Kasrah</i>	I
◌ُ	<i>Dammah</i>	U

### b. VokalRangkap

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harkat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf
◌َ ي	<i>Fatḥah</i> dan ya	Ai
◌ُ و	<i>Fatḥah</i> dan wau	Au

Contoh:

كيف : *kaifa*

هول : *hauḷa*

## 3. Maddah

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harkat dan huruf ,transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan tanda
◌َ ا / ي	<i>Fatḥah</i> dan <i>alif</i> atau ya	Ā
◌ِ ي	<i>Kasrah</i> dan ya	Ī
◌ُ ي	<i>Dammah</i> dan wau	Ū

Contoh:

قَالَ : *qāla*

رَمَى : *ramā*

قِيلَ : *qīla*

يَقُولُ : *yaqūlu*

#### 4. Ta *Marbutah* (ة)

Transliterasi untuk ta marbutah ada dua.

a. Ta *marbutah* (ة)hidup

Ta *marbutah* (ة)yang hidup atau mendapat harkat *fathah*, *kasrah* dan *dammah*, transliterasinya adalah t.

b. Ta *marbutah* (ة) mati

Ta *marbutah* (ة) yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah h.

c. Kalau pada suatu kata yang akhir katanya ta *marbutah* (ة) diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang al, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka ta *marbutah* (ة) itu ditransliterasikan dengan h.

Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *rauḍah al-aṭfāl/ rauḍatul aṭfāl*

الْمَدِينَةُ الْمُنَوَّرَةُ : *al-Madīnah al-Munawwarah/al-Madīnatul Munawwarah*

طَلْحَةَ : *Ṭalḥah*

#### Catatan:

##### Modifikasi

1. Nama orang berkebangsaan Indonesia ditulis seperti biasa tanpa transliterasi, seperti M. Syuhudi Ismail. Sedangkan nama-nama lainnya ditulis sesuai kaidah penerjemahan. Contoh: Ḥamad Ibn Sulaiman.
2. Nama negara dan kota ditulis menurut ejaan Bahasa Indonesia, seperti Mesir, bukan Misr ; Beirut, bukan Bayrut ; dan sebagainya.
3. Kata-kata yang sudah dipakai (serapan) dalam kamus Bahasa Indonesia tidak ditransliterasi. Contoh: Tasauf, bukan Tasawuf.

## **DAFTAR LAMPIRAN**

LAMPIRAN I : SK Pembimbing

LAMPIRAN II : Daftar Riwayat Hidup

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang di tandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian direvisi kembali dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti undang-undang pemerintahan daerah yang sebelumnya dinilai tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kehadiran undang-undang ini membawa seperangkat paradigma baru untuk menggantikan paradigma yang lama dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sentralisasi kekuasaan telah ditinggalkan dan digantikan dengan sistem desentralisasi.<sup>1</sup>

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas, kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, fektivitas, dan keadilan, yang lebih dikenal dengan sebutan *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Kepala daerah sebagai penyelenggaraan pemerintahan di daerah berlandaskan pada asas pelaksanaan pemerintahan daerah yakni penerapan asas desentralisasi, asas dekonsentralisasi, dan asas tugas pembantu. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>1</sup>Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyash Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW Hingga AL-Khulafa Ar-Rasyidin*, (Bandung : CV Pustaka Setia, 2008), hlm.22.

Keseluruhan asas tersebut secara filosofis di maksudkan untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam proses mencapai tujuan mensejahterakan rakyat.

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pemimpin daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, mendapatkan hak lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Kepala daerah yang disebut dengan gubernur sebagai penyelenggaraan pemerinthan daerah mempunyai tugas yakni :

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
2. Memelihara ketertiban dan ketentraman masyarakat

---

<sup>2</sup>Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2006),hlm.28.

3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas asas penyelenggaraan pemerintahan daerah melekat pada sistem pemerintahan negara yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Berarti asas penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan merupakan asas penyelenggaran pemerintahan daerah disebabkan karena melekat pada sistem pemerintahan negara, keseluruhan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dirancang sepenuhnya oleh pemerintah pusat termasuk pengawasan dan pertanggung jawabannya dilakukan oleh (aparatus) pemerintah pusat.<sup>3</sup>

Dewasa ini pemerintah nampaknya masih terus mencari model terbaik penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pola hubungan pusat dengan daerah. Proses pencarian bentuk ini mengilustrasikan bahwa derajat kontribusi asas

---

<sup>3</sup> Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta :Sinar Grafika, 2008), hlm.3.

penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi penyelenggaraan pemerintahan selama ini belum terpetakan secara jelas. BKKSI (Badan Kerjasama Kabupaten Seluruh Indonesia) menyatakan bahwa selama ini asas penyelenggaraan pemerintan daerah disalah gunakan baik oleh Pemda maupun Departemen Teknis. Hal ini dipandang sebagai permainan pusat yang terselubung dan berpotensi korupsi besar-besaran.<sup>4</sup>

Salah satu bukti dari bekerjanya peran pemerintah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria oleh pemerintah. Ketentuan ini bertujuan untuk menjamin agar roda otonomi daerah yang bergulir di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak salah arah. Dalam kaitan ini fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi faktor kunci terhadap sukses atau gagalnya implementasi desentralisasi politik yang seluas-luasnya (*devolution*).<sup>5</sup>

Dalam sejarah pemerintahan Islam khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan penyelenggara pemerintahan. Khalifah juga dibantu oleh lembaga-lembaga lain di bawah kepemimpinannya, sebab khalifah tidak mampu mengurus semuanya secara individu dan jika khalifah tidak membentuk lembaga-lembaga negara yang bertugas untuk membantu urusan pemerintahan, maka pengelolaan negara menjadi kacau dan berantakan.

Pemikiran Imam Al-Mawardi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (gubernur provinsi) karena suatu negara memiliki wilayah yang sangat luas. Sehingga penguasa penyelenggaraan pemerintah daerah dapat melaksanakan

---

<sup>4</sup> Kompas, 24-12-2007. Diakses kembali pada Tanggal 14 Mei 2018

<sup>5</sup> Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2008), hlm. 5.

kekuasaan penuh di daerahnya, dengan syarat tetap mengakui kekuasaan tertinggi adalah khalifah dalam hubungannya dengan syariat Islam.

Dalam kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* karangan Imam Al-Mawardi khalifah mengangkat gubernur untuk salah satu provinsi, jabatannya terbagi dalam dua bagian yaitu umum dan khusus. Jabatan yang bersifat umum terbagi kedalam dua bagian :

1. Pengangkatan dengan *akad* atas dasar sukarela.
2. Pengangkatan dengan *akad* atas dasar terpaksa.

Gubernur karena pengangkatan dengan akad atas dasar sukarela (*gubernur mustaqfi*) mempunyai tugas tertentu dan otoritas tertentu. Pengangkatannya ialah imam (khalifah) menyerahkan kepemimpinan satu provinsi, dan pengayoman seluruh rakyat. Otoritasnya luas namun, tugas-tugasnya terbatas. Yaitu

1. Mengelola pasukan, meningkatkan kemampuan mereka dalam semua aspek, dan menentukan gaji mereka. Jika khalifah telah menetapkan gaji mereka, maka penetapan gaji oleh khalifah yang berlaku.
2. Memutuskan hukum, mengangkat jaksa, dan hakim.
3. Menarik pajak, memungut sedekah, mengangkat petugas pajak dan petugas sedekah, serta menentukan siapa saja yang berhak menerima sedekah.
4. Melindungi agama, mempertahankan tanah suci, dan menjaga agama dalam upaya modifikasi, dan konversi.
5. Menegakkan hudud (hukuman) dalam hak-hak Allah dan hak-hak manusia.



6. Menjadi imam dalam shalat jum'at, dan shalat berjama'ah. Ia sendiri yang menjadi imamnya atau mewakilkan kepada orang lain.
7. Memberi kemudahan kepada warganya yang hendak mengerjakan ibadah haji, dan orang-orang yang tidak termasuk warganya, hingga mereka dapat menunaikan ibadah haji dengan lancar.<sup>6</sup>

Dalam pemerintahan Islam, kekuasaan tertinggi adalah di tangan khalifah. Khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan, yang meliputi seluruh kewenangan dalam pemeritahan. Meskipun demikian, khalifah dibantu oleh lembaga seperti *wizāra*, *kitābah*, *hijābah*. Sebab jika khalifah tidak membentuk lembaga-lembaga negara yang bertugas membantu urusan pemerintahannya, maka pengelolaan negara menjadi kacau dan berantakan. Karena itulah dalam sejarah pemerintahan Islam muncul lembaga-lembaga negara yang berada dibawah kekuasaan khalifah. Dalam proposal skripsi akan dibahas salah satu dari lembaga tersebut yakni penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>7</sup>

Para wali dan amil adalah penguasa atas daerahnya, dan diberi otonomi untuk memerintah dan mengatur wilayahnya sesuai dengan kewenangan yang diberikan khalifah. Wali diangkat dan diberhentikan oleh khalifah bukan diangkat oleh rakyat yang ada di wilayahnya. Pсалnya Rasulullah SAW mengangkat para wali untuk beberapa wilayah.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam Sulthaniyah, Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam*, (Jakarta : Darul Fallah, 2006), hlm. 52-53.

<sup>7</sup> Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Dokrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta : Erlangga, 2008), hlm. 308.

<sup>8</sup> <https://viewislam.com/tag/desentralisasi>, diakses pada Tanggal 16 Mei 2018.

Seseorang wali sesungguhnya adalah wakil khalifah sehingga sentiasa melakukan tugas-tugas yang diwakilkan oleh khalifah berdasarkan akad *inābah* (akad untuk mewakili). Jabatan wali tidak memiliki batasan wewenang yang tegas, oleh karena itu siapa saja yang menjadi wakil khalifah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan bisa saja disebut wali dalam tugas tersebut sesuai lafadz yang telah ditentukan oleh khalifah dalam pengangkatannya. Hanya bedanya daerah kekuasaannya telah ditentukan karena Nabi Muhammad SAW telah melakukan pembatasan daerah kekuasaan yang akan dipimpin oleh seorang wali atau daerah yang kepemimpinannya akan diserahkan kepada penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>9</sup>

Indonesia adalah salah satu negara yang mempraktekkan negara kesatuan dalam bentuk negara bangsa yang mayoritas masyarakatnya memeluk Agama Islam, para penyelenggara pemerintahan di Indonesia berpedoman pada Undang-Undang yang berlaku. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan daerah diberi kebebasan dalam memerintah di daerahnya yaitu daerah yang diberi otonomi khusus diberi kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hal ini bertolak belakang dengan pemikiran Imam Al-Mawardi yang dituangkan dalam kitab *Al-Ahkām Sultāniyyah* tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah telah mengatur tugas penyelenggara pemerintahan daerah yang sesuai dengan ajaran Islam.

Oleh karena itu, adanya perbedaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>9</sup> Dedi Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyāḥ: Konsep, Aliran, dan Tokoh-Tokoh Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm.77.

dengan pemikiran Imam Al-Mawardi. Maka dengan ini penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut bagaimana penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang sesuai dengan undang-undang pemerintah daerah yang berlaku, dan bagaimana pendapat Imam Al-Mawardi tentang pemerintahan daerah dalam Islam. Oleh sebab itu, proposal ini diberi judul : **“Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang masalah yang diuraikan tersebut di atas, maka penulis mempunyai beberapa permasalahan yang dapat dikemukakan sebagai pembahasan dalam penulisan proposal ini.

1. Bagaimana konsep asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditinjau berdasarkan pemikiran Imam Al Mawardi ?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Setiap usaha yang dilakukan manusia selalu mempunyai tujuan, demikian dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana konsep asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditinjau berdasarkan pemikiran Imam Al Mawardi.

#### **1.4. Penjelasan Istilah**

Sebelum pengulasan pembahasan proposal ini, terlebih dahulu penulis menjelaskan tentang beberapa istilah yang terdapat dalam judul Proposal agar terhindar dari kesalah pahaman bagi para pembaca dalam memahami uraian selanjutnya.

1. **Asas** adalah prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang dalam mengambil keputusan-keputusan yang penting.<sup>10</sup>
2. **Pemerintahan Daerah** adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Tri Kurnia Nurhayati, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Dengan Ejaan Yang di Sempurnakan*, (Jakarta: Eska Media, 2003), hlm. 78.

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### 1.5. Kajian Pustaka

Salah satu fungsi kajian pustaka adalah mengungkap alur teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Studi kepustakaan merupakan jalan yang akan penulis gunakan untuk membangun kerangka berfikir atau dasar teori yang bermanfaat sebagai analisis masalah. Kajian pustaka ini berisi berbagai teori, pendapat serta hasil-hasil penelitian sebelumnya yang relevan dengan permasalahan yang akan penulis bahas dalam skripsi ini.

*Pertama*, skripsi yang ditulis A Mustikawati Mahasiswi UIN Raden Falah Palembang yang berjudul, *Kosep Politik Imam Al-Mawardi Mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Dalam skripsi ini terdapat pembahasan tentang lembaga-lembaga di bawah khalifah untuk bekerjasama mengelola negara, salah satu lembaga penting yang bekerja dibawah kepemimpinan khalifah yaitu kepala daerah. Berbeda dengan skripsi ini yang membahas tentang asas-asas penyelenggaraan yang terdapat dalam undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku dan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran Imam Al-Mawardi.

*Kedua*, skripsi yang ditulis oleh Yustiana Mahasiswi Universitas Islam Negeri Fakultas Ushuluddin yang berjudul *Konseb Kementrian (Al-Wizārah) Imam Al-Mawardi dan Relevansinya Terhadap Sistem Pemerintahan Kontemporer*. Dalam skripsi ini terdapat pembahasan mengenai perspektif Imam Al-Mawardi tentang kementrian kontemporer yang dianggap sebagai kepala Negara yang kedua karena yang menjalankan roda pemerintahan adalah seorang menteri atau *Wazir*. Konsep kementrian ada dua yaitu *Wazir Tafwīd* dan *Wazir tanfīz* yang tugasnya membantu kepala Negara dan menjalankan pemerintahan.

Berbeda dengan skripsi ini dimana para penyelenggara pemerintahan daerah (gubernur provinsi) yang diberi kewenangan oleh khalifah harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sesuai dengan ajaran Islam.

*Ketiga*, skripsi yang ditulis oleh Ismira mahasiswi Universitas Islam Negeri Alaluddin Makassar, Fakultas Syari'ah dan Hukum yang berjudul *Konsep Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Islam*. Dalam skripsi ini terdapat pembahasan mengenai pokok-pokok dalam penyelenggaraan otonomi daerah, diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Berbeda dengan skripsi ini yang membahas tentang asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang fokus pada asas penyelenggaraannya seperti asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan asas efektif dan keadilan

Beberapa literatur-literatur yang telah dikemukakan di atas, tidak ditemukan yang membahas secara signifikan tentang persoalan yang diuraikan dalam skripsi. Meskipun ada diantaranya yang mengkaji tentang asas penyelenggaraan pemerintahan daerah namun masih bersifat umum, maka dengan itu penulis ingin mengkaji secara mendalam tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi.

## 1.6. Metode Penelitian

Metode mempunyai beberapa pengertian yaitu logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosuder dan tehnik penelitian dan suatu sistem dari prosuder dan tehnik penelitian. Berdasarkan hal ini dapat dikatakan, metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengambilan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten.<sup>12</sup>

Metode penelitian pada skripsi ini yaitu metode *Deskriptif-Komperatif-Analitis*. Dimana penyusunan dimaksud untuk menggambarkan sesuai dengan fakta mengenai perbandingan antara Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Menurut Pemikiran Imam Al-Mawardi.

Deskriptif berarti memaparkan apa yang dimaksud oleh teks yang dikemas dalam bahasa peneliti, sehingga penelitian dapat memberikan gambaran secara akurat-sistematis mengenai fakta-fakta dari objek kajian tersebut, yang tujuan utamanya untuk mendapatkan informasi dan perbandingan hukum terapan yang mempunyai sasaran tertentu.<sup>13</sup>

Sedangkan analisis berarti penjelasan lebih mendalam dari pada sekedar deskripsi<sup>14</sup>. Yaitu pendalaman kajian terhadap sumber pustaka berkaitan dengan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Ditinjau dari Pemikiran Imam Al-Mawardi.

---

<sup>12</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 17.

<sup>13</sup> Sumardi Suryabrata, *Metode Penelitian*, (Jakarta : CV,Rajawali Press, 1989), hlm.19.

<sup>14</sup>SoejonoSoekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ke 3, (Jakarta:UI Press, 1986), hlm.7.

### 1.6.1. Jenis penelitian

Jenis penelitian pada skripsi ini adalah *Kualitatif*, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>15</sup>

### 1.6.2. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dengan metode Studi Kepustakaan (*library research*) yaitu melakukan pengumpulan data-data yang dibutuhkan dari buku-buku, tulisan-tulisan, dari berbagai sumber referensi, dan mengumpulkan, meneliti, menelaah serta mengkaji data informasi dari berbagai media yang relevan dan objektif yang dijadikan sumber rujukan menyusun suatu laporan ilmiah.<sup>16</sup>

### 1.6.3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah subjek dari mana data itu diperoleh. Dalam penggunaan kajian kepustakaan (*library research*) maka semua kegiatan penelitian ini dipusatkan pada kajian terhadap data-data dan buku-buku yang berkaitan dengan tema. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data, yaitu :

#### a. Sumber data primer (utama)

Sumber data primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan data primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, hlm. 8.

<sup>16</sup>Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), hlm.15.



dan putusan-putusan hakim.<sup>17</sup> Adapun data primer yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* Karangan Imam Al-Mawardi.

b. Sumber data sekunder (pendukung)

Data sekunder merupakan semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentator-komentator atau putusan pengadilan.<sup>18</sup> Adapun bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku, skripsi, jurnal, artikel, serta data dari internet yang berkaitan dengan topik pembahasan.

1.6.4. Analisis data

Analisis data merupakan membandingkan dua hal atau dua nilai variabel untuk mengetahui selisih atau rasio kemudian menyimpulkan. Yang dibandingkan bisa jumlah rata-rata, proporsi dan berbagai nilai koefisien, atau analisis data juga bisa diartikan untuk memecah atau menguraikan suatu keseluruhan (*totality*) menjadi bagian-bagian atau komponen-komponen yang lebih kecil.<sup>19</sup>

Dalam proses menganalisis data, penelitian ini menggunakan *Metode deduktif*, yaitu analisis yang bertolak pada data-data yang bersifat umum., kemudian diambil kesimpulan yang bersifat khusus.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2006). hlm, 141.

<sup>18</sup>*Ibid.*, hlm. 142.

<sup>19</sup>Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, (Jakarta : PT Rineka Cipta, 1989). hlm. 210.

<sup>20</sup>*Ibid.*

#### 1.6.5. Tehnik Penulisan

Sesuai dengan ketentuan yang sudah ada, maka penulis berpedoman pada petunjuk buku *panduan penulisan skripsi*, penerbit Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Darusalam Banda Aceh Tahun 2014 dan mengutip dari Sumber Al-Qur'an dan Terjemahan Terbitan SABIQ Tahun 2009.

#### 1.7. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini disusun sebuah sistematika pembahasan kepada empat bab yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab sebagaimana dibawah ini.

Bab satu berupa pendahuluan yang akan mengantarkan gambaran umum penelitian yang dilakukan penulis. Bab ini mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, penjelasan istilah, kajian pustaka, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab dua membahas tentang landasan teori asas penyelenggaran pemerintahan daerah, dilanjutkan dengan pengertian penyelenggaraan pemerintahan, pengertian asas, pengertian pemerintah, pengertian pemerintah daerah. Selanjutnya dilanjutkan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum, latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Bab tiga merupakan analisa perbedaan antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan pemikiran Imam Al-Mawardi, dimulai dengan profil Imam Al-Mawardi, asas penyelenggaraan pemerintahan

daerah menurut pemikiran Imam Al-Mawardi, kemudian dilanjutkan dengan analisa perbandingan, persamaan dan perbedaan antara asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran Imam Al-Mawardi, analisis penulis.

Bab empat menjadi bab terakhir dari penelitian yang dilakukan sekaligus menjadi bahasan penunjang yang mengemukakan kesimpulan dari keseluruhan penelitian yang berisikan jawaban-jawaban yang diajukan dalam rumusan masalah, berikutnya mengenai saran-saran kritis perihal serta tema yang diangkat sebagai rekomendasi untuk kajian lebih lanjut, serta diakhiri dengan daftar pustaka.

## **BAB DUA**

### **LANDASAN TEORI ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **2.1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah (gubernur) dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan serta asas dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup> Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang di dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak.

##### 2.1.1. Asas

Asas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang dalam mengambil keputusan-keputusan yang penting, dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi), hukum dasar.<sup>2</sup> Adapun asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan, asas kepastian umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efesensi dan asas efektif. Asas umum penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 27.

<sup>2</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan : Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm.150.

pemerintahan daerah ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi asas asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau panutan bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>4</sup>

Asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awalnya bukan merupakan sekumpulan norma-norma hukum tetapi sekumpulan prinsip yang bertendensi (bermuatan etis). Dengan perkataan yang lain, asas-asas umum pemerintahan yang baik pada awalnya merupakan etika penyelenggaraan pemerintahan. Asas-asas pemerintahan yang layak berlaku sebagai tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum bagi tata usaha negara baik yang tertulis ataupun tidak tertulis. Sebagai tendensi etis, kekuatan mengikat asas-asas umum pemerintahan lemah jika dibandingkan dengan kekuatan mengikat norma-norma hukum.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah*, (Jakarta:PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm.172.

<sup>4</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 6.

<sup>5</sup> Hotma P.Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum...*, hlm. 149.

Meskipun asas-asas umum pemerintahan yang baik hanya merupakan tedensi etik dan bukan merupakan norma-norma hukum seperti yang dikemukakan di atas, asas-asas umum pemerintahan yang baik tetap memiliki arti dan fungsi yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan perkataan lain, meskipun asas-asas umum pemerintahan yang baik bersifat normatif hanya secara etika, asas-asas tersebut tetap dapat berfungsi sebagai pedoman yang penting bagi pemerintahan dan para pejabat administrasi negara dalam menetapkan suatu kebijakan. Asas-asas umum pemerintahan yang baik akan berfungsi sebagai panutan jika pejabat administrasi negara menerapkan kebijakan yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut.<sup>6</sup>

Pada masa sekarang, asas-asas umum pemerintahan yang baik (layak) dipandang sebagai bagian dari hukum positif, baik secara hukum positif tidak tertulis ataupun hukum positif yang tertulis seperti di Jerman. Dalam hubungan dengan perkembangan asas-asas hukum pemeritahan yang baik dari hukum tidak tertulis menjadi hukum. Peningkatan status hukum asas-asas umum pemerintahan yang baik dari tedensi-tedensi etis (etika pemerintahan) menjadi hukum positif tidak tertulis atau hukum tertulis membuat keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik semakin penting dalam konteks teori atau pun praktik pemerintahan.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm.151-152.

<sup>7</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 177.

Crince le Roy mengemukakan sebelas asas umum pemerintahan yang baik dalam lapangan hukum administrasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan.<sup>8</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*) adalah asas yang bertujuan untuk menghormati hak-hak yang telah dimiliki seseorang berdasarkan keputusan badan atau pejabat administrasi negara. Dalam rangka kepastian hukum, keputusan pemerintah atau pejabat administrasi negara yang telah memberikan hak kepada seseorang warga negara yang bersangkutan.
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*), adalah asas yang berkenaan dengan keseimbangan antara hukuman yang dapat dikenakan terhadap seseorang pegawai terhadap kelalaian pegawai yang bersangkutan. dalam hubungan dengan asas keseimbangan ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu, perlu ada kriteria yang jelas mengenai macam-macam pelanggaran, supaya perbuatan yang sama yang dilakukan oleh orang yang berbeda dikenai hukuman yang sama sehingga keadilan dapat diselenggarakan. Pegawai yang bersangkutan harus diberi kesempatan untuk membela diri. Penegakan hukum dan penjatuhan hukuman perlu dilaksanakan oleh suatu instansi yang tidak memihak, misal badan peradilan.
3. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*) mengantung arti bahwa pejabat administrasi negara pada hakikatnya

---

<sup>8</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas-Asas Negara Hukum...*, hlm.157.

harus mengambil tindakan yang sama atas kasus-kasus yang faktanya sama.

4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*) menghendaki supaya badan atau pejabat administrasi negara senantiasa bertindak secara hati-hati agar tidak menimbulkan kerugian warga masyarakat.
5. Asas motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*) mengandung arti setiap keputusan badan atau pejabat administrasi negara harus didasari oleh suatu alasan atau motivasi yang cukup yakni adil dan jelas. Motivasi perlu disertakan supaya setiap orang dapat dengan mudah mengetahui alasan atau pertimbangan dikeluarkannya suatu keputusan terutama bagi pihak yang terkena langsung keputusan sehingga pihak yang tidak puas dapat mengajukan keberatan.
6. Asas larangan mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*) berkaitan dengan larangan bagi badan atau pejabat administrasi negara untuk menggunakan kewenangannya untuk tujuan lain selain dari pada tujuan yang telah ditetapkan untuk kewenangan tersebut.
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*) berkenaan dengan prinsip bahwa badan atau pejabat administrasi negara harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap warga negara untuk mencari kebenaran dan keadilan.
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*) menghendaki supaya pejabat administrasi negara



dalam mengambil suatu keputusan atau tindakan perlu selalu memperhatikan keadilan dan kewajaran. Aspek keadilan dalam setiap tindakan atau keputusan pejabat administrasi negara mengandung arti bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara hendaklah dilakukan secara proporsional.

9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*) menghendaki supaya pemerintah dalam melaksanakan tugas dan pekerjaannya sebaiknya diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan kebijaksanaan tanpa harus terpaku pada peraturan perundang-undangan sebab peraturan perundang-undangan selalu mengandung cacat bawaan, yakni tidak selalu dapat menampung segenap persoalan.
10. Asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing raised expectation*) menghendaki supaya pejabat administrasi negara meniadakan semua akibat yang timbul dari suatu keputusan yang kemudian dinyatakan batal.
11. Asas perlindungan atas pandangan (cara) hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*) menghendaki supaya pemerintah atau pejabat administrasi negara memberikan perlindungan terhadap setiap warga negara. Asas ini sebenarnya konsekuensi logis dari negara demokratis karena suatu negara hukum yang demokratis memiliki kewajiban untuk melindungi setiap warganya.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan aturan hukum. Peningkatan status hukum asas-asas pemerintahan yang baik dari tedensi-tedensi etis (etika pemerintahan) menjadi hukum positif tidak tertulis atau hukum tertulis. Membuat keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik semakin penting dalam konteks teori ataupun praktik pemerintahan.

### 2.1.2. Pemerintah

Pemerintah (*government*) secara etimonologis berasal dari kata Yunani *kubernan* atau nahkoda kapal artinya menatap ke depan, memerintah berarti melihat kedepan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan.<sup>9</sup>

Istilah pemerintah dan pemerintahan memiliki arti yang berbeda , pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan. Sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktur fungsional, segi tugas dan kewenangan. Dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar

---

<sup>9</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Pustaka Grasindo, 1992), hlm. 164.

negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi struktural fungsional pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi aspek tugas dan kewenangan negara maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara. Dilihat dari ketiga batasan ini pemerintahan adalah segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara tersebut adalah pemerintah.<sup>10</sup>

Pengertian pemerintah secara etimologi, kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan.<sup>11</sup> Adapun pengertian pemerintah menurut para ahli.

1. R. Mac Iver, pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan.<sup>12</sup>
2. W. Sayre, pemerintah adalah sebagai organisasi negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan.<sup>13</sup>
3. C.F.Strong, pemerintah dalam arti luas memiliki kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara ke dalam dan ke luar.<sup>14</sup>
4. M. Ryad Rasyid, pemerintah adalah aturan main (konstitusi, hukum, etika) dimana masyarakat dan pemerintah harus taat, atau lembaga-lembaga yang

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 169.

<sup>11</sup> Abidin Rosidi, R. Anggraeni Fajriani, *Reinventing Government, Demokrasi dan Pelayanan Publik*, (Yoqyakarta: CV Andi Offset, 2013), hlm.5.

<sup>12</sup> Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Pustaka Indonesia Press, 2010), hlm 90.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> C.S.T.Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000), hlm. 16.

berwenang atau memiliki otoritas melaksanakan aturan main seperti eksekutif, legislatif, yudikatif.<sup>15</sup>

Pemerintah dapat diartikan sebagai segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan yang bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara atau seperangkat fungsi negara yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional dan melaksanakan fungsinya atas dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.

### 2.1.3. Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan keluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>16</sup>

Dalam menghadapi perkembangan keadaan baik di dalam maupun diluar negeri serta tantangan persaingan global dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang mewujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Abididin Rosidi dan Anggraeni Fajriani, *Reinventing Government...*, hlm.6.

<sup>16</sup> Haw. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi...*, hlm. 36.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 36.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujud kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>18</sup>

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dan substansi kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama dan kewenangan bidang lainnya.<sup>19</sup>

Pemerintahan dapat diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

jabatan eksekutif, yudikatif dan jabatan stuktur lainya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>20</sup> Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintahan daerah juga memiliki arti khusus yaitu pemerinthaan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi.

Pemerintahan daerah otonom memiliki beberapa wewenang yaitu otonomi penuh dan semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi subtansi maupun tata cara penyelenggaranya, urusan ini disebut dengan otonom. Wewenang otonom tidak penuh, daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya, urusan ini razim disebut tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>21</sup> Dapat diartikan tugas pembantuan yang diterapkan di daerah otonom hanya penugasan dari pusat kepada daerah

---

<sup>20</sup> Abidin Rosidi dan Anggraini Fajriani, *Reinventing Government...*, hlm.10.

<sup>21</sup> Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta: PT Raja Grasindo Persada, 2004), hlm. 21.

otonom untuk melaksanakan sebuah urusan atau kewenangan pemerintah pusat.

Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD).<sup>22</sup> Kepala daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata cara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 18 tidak secara tegas menyebut DPRD sebagai unsur susunan pemerintahan daerah. Sebagaimana dapat diambil kesimpulan dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan dengan memandang dan mengganti dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Dasar permusyawaratan tidak lain dari kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan sebagaimana disebut dalam pembukaan. Prinsip ini dikuatkan dalam penjelasan yang menyebutkan daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah.

## **2.2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Umum**

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan secara umum, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentralisasi, dan tugas pembantuan. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (8), (9), dan (11) Undang-Undang

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 140.

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan.<sup>23</sup>

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>24</sup> Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.<sup>25</sup>

Bentuk negara yang telah disepakati adalah negara kesatuan Republik Indonesia dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara secara vertikal dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahannya yang diatur kemudian dalam undang-undang. Dalam hubungan ini pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi yang bentuk kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam undang-undang yang mengaturnya.<sup>26</sup>

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain berbentuk melalui penerapan asas desentralisasi yaitu adanya penyerahan wewenang dari tingkat atas

---

<sup>23</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.

<sup>24</sup>Deddy Ismatullah, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Dilengkapi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, Undang-Undang Nomor 8 dan 9 Tahun 2015*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), hlm. 78.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm.80.

<sup>26</sup>Kansil dan Cristine, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2005), hlm. 3.



organisasi kepada tingkat bawahannya secara hirarkis. Melalui pelimpahan wewenang pemerintah pada tingkat bawah di beri kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreatifitas mencari solusi terbaik terhadap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan, dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintah/swasta.<sup>27</sup> Sedangkan dekonsentralisasi merupakan pelimpahan atau penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada gubernur selaku penyelenggara pemerintahan daerah.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan asas desentralisasi sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Alasan-alasan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara.<sup>28</sup>

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*)
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian..
3. Dari sudut teknik organisatoeis pemerintahan, desentralisasi semata-mata untuk mencapai sesuatu pemerintahan yang efesien.

---

<sup>27</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 20.

<sup>28</sup> Joseph Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1991), hlm. 34.

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan.

Alasan di atas merupakan pelunya konsep desentralisasi diterapkan di daerah yang bertujuan untuk mencapai suatu target pemerintah yang efisien dan pemerintah daerah dapat lebih banyak atau secara langsung membantu pembangunan di daerah.

Keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi adalah efisiensi, partisipasi dan demokratisasi dalam menyelenggarakan pemerintah. Pakar seperti Rondinelli, Roy Bahl, Cheeme dan Sabir mereka menyimpulkan asas desentralisasi sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah tugas-tugas pemerintah dan pembangunan akan memperoleh manfaat seperti efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas pemerintahan. Efisiensi melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerinthan dan pembangunan, pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana dalam tugas-tugas yang terlalu sentralisasi. Efektifitas, dengan desentralisasi ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan

penerapan manajemen partisipasi (*Participatory management*) yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.<sup>29</sup>

Asas dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat pertama yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap pada pemerintah pusat baik pelaksanaannya maupun perencanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.<sup>30</sup>

Pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Konsekuensi dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan sistem dekonsentrasi maka tugas-tugas pemerintah daerah hanya terbatas pada tugas-tugas yang diberikan pada pemerintah pusat berupa perintah atau petunjuk-petunjuk.<sup>31</sup>

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah

---

<sup>29</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia...*, hlm. 21-22.

<sup>30</sup> Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 4.

<sup>31</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 28.

daerah dengan kewajiban mempertanggung jawabkannya kepada yang memberi tugas.<sup>32</sup> Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Asas tugas pembantuan dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas yang melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*deuitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintah atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.<sup>33</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan yang diterapkan di daerah yang bersifat otonom memberikan keuntungan atau manfaat dalam

---

<sup>32</sup> Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia...*, hlm. 5.

<sup>33</sup> Andi Pitono, *Asas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Kebijakan Publik, Vol 3, No 3 (2012). Diakses melalui <http://ejournal.unri.ac.id/Maret 2012>. Pada tanggal 06 Agustus 2018.

setiap kebijakan yang diterapkan di daerah seperti tugas-tugas pemerintah dan pembangunan akan diperoleh manfaat efisiensi dan efektifitas dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintah.

### **2.3. Latar Belakang Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Terjadinya G-30-S/PKI membawa implikasi yang sangat luas dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat Indonesia, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pola konfigurasi mengalami perubahan secara fundamental dan menyeluruh. Pada masa demokrasi terpimpin politik merupakan perwujudan dari tiga kekuatan politik yang paling utama yaitu Presidem Soekarno, Angkatan Darat, dan Partai Komunis Indonesia.<sup>34</sup>

Pemerintahan orde baru berhasil melaksanakan konsolidasi kekuasaan yang mulai di lakasanakan sejak Tahun 1968 di samping agenda pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintah, secara perlahan agenda-agenda lahirnya mulai direncanakan termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Kekuasaan yang baru tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai dengan sentralisasi kekuasaan yang dibungkus dengan dekonsentralisasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah meninggalkan prinsip otonomi yang riil dan seluas-luasnya dan diganti

---

<sup>34</sup> Syaukani, Afan Gafar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yoqyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 125.

dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Namun dalam prakteknya menerapkan prinsip sentralisasi.

Penerapan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik menjadi kurang aktual sehingga perlu pendekatan desentralistik. Peran pemerintah lebih ditekankan sebagai pengatur dan pemberi fasilitas untuk menciptakan iklim kondusif dalam mewadahi proses hubungan kehidupan sosial, politik, ekonomi masyarakat agar berjalan dengan tertib, terkendali, demokratis dan efektif.

Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka sebagai pelaksana teknisnya pemerintah bersama DPR membuat suatu ketentuan hukum mengenai pemerintahan daerah, yaitu dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>35</sup> Dalam rangka mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan tuntutan keadaan kebijakan strategis telah ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Dasar pemikiran substansi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Indonesia yang dipandang sudah tidak relevan dengan perkembangan zaman dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Point pokok dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak relevan dengan keadaan yaitu DPRD dijadikan sebagai bagian dari pemerintah

---

<sup>35</sup>Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa cendikia, 2014), hlm.113.

daerah telah mengaburkan hakikat pembagian kekuasaan sehingga kontrol terhadap kepala daerah hampir tidak tampak dan menjadikan daerah otonom sekaligus sebagai daerah administrasi dan diterapkannya model otonomi bertingkat menjadikan kurang berjalannya pelaksanaan otonomi daerah secara semestinya.

Dasar pemikiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adanya sistem atau model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi dalam penyelenggaraannya.<sup>36</sup> Sistem ini membagi kekuasaan negara secara vertikal atau membagi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bawahan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak penting pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Undang-Undang otonomi daerah tersebut kemudian disempurnakan kembali dengan dikeluarkannya atau disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang tujuannya untuk melengkapi dan sesuai dengan keadaan di daerah yang belum mampu diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan yang diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan dampak negatif yaitu kepala daerah sebagai raja-raja kecil di daerah karena luasnya wewenang yang dimiliki

---

<sup>36</sup> Abdul Choliq Dahlan, *Kajian Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Persoalan Batas Wilayah*, Jurnal Hukum, vol XXVIII, No 2, Desember 2012. Diakses melalui <http://media.neliti.com>. Pada Tanggal 08 Agustus 2018

serta tidak jelasnya hubungan hirarkis dengan pemerintahan di atasnya.<sup>37</sup> Dengan dimilikinya wewenang yang sangat luas dalam pengelolaan kekayaan dan keuangan daerah, maka terbuka peluang tumbuhnya penyalahgunaan wewenang yang bisa merugikan daerah dan masyarakat.

Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sama dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>38</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah lebih memperjelas terutama mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara provinsi dengan kabupaten/kota, serta antara sesama daerah kabupaten/kota.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang sebelumnya memberikan perubahan yang sangat cukup besar terhadap perkembangan demokrasi di daerah sesuai dengan tuntunan reformasi.

Dalam rangka peneyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

---

<sup>37</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm.5.



prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sitem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>39</sup>

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).<sup>40</sup>Salah satu dampak pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah penerapan sistem desentralisasi dalam menjalankan urusan pemerintahan. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan perkembangan zaman dan ketata Negaraan Indonesia mengatur ketentuan-ketentuan yang mendasar yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah. Tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>41</sup>

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada

---

<sup>39</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru, (Yoqyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 2

<sup>40</sup>Oksep Adhayanto, *Dampak Undang-Undang No 23 Tahun Tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Peraturan Daerah di Kabupaten Bintan Tahun 2015*, Jurnal Selat, Vol 2, No 2, Edisi 4, Mei 2015. Diakses melalui <http://media.neliti.com>. Pada Tanggal 14 Agustus 2018.

<sup>41</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Alenia keempat.

kedaulatan pada daerah.<sup>42</sup>Dapat diartikan seluas apapun otonomi yang diberikan kepada daerah tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat.

Poin pokok yang selanjutnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah.<sup>43</sup>Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Urusan pemerintahan, di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah urusan pemerintahan juga diatur seperti urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah umum. Urusan pemerintah absolut adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama ini merupakan urusan pemerintah absolut (pemerintah pusat).<sup>44</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi keleluasan (*diskresi*) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi

---

<sup>42</sup> HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 29.

<sup>43</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Tercantum Dalam Pasal 57.

<sup>44</sup> Arenawati, *Aministrasi Pemerintahan Sejarah, Konseb, Penatalaksanaandi Indonesia*, (Yoqyakarta:Graha Ilmu, 2014), hlm. 45-46.

masyarakat daerah.<sup>45</sup> Sesuai dengan ketentuan diatas pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah agar tidak mengalami kekurangan pendapatan, sumber-sumber pendapatan keuangan pemerintah daerah yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan asli daerah yang sah.

#### **2.4. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperlihatkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, serta kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>46</sup>

Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran yang menjadi tujuan berfikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Asas pemerintahan daerah adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi, ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dengan sinergis. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 48.

<sup>46</sup> HAW.Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi...*,hlm, 37.

mendorong terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik yang lebih demokratis, lebih dekat dengan rakyat (*desentralized*) dan lebih profesional.<sup>47</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas kepentingan umum sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya.<sup>48</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tercantum dalam Pasal 57 Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggara pemerintahan daerah berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur pada Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terdiri dari :

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggara negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan

---

<sup>47</sup> Abidin Rosidi dan Anggraeni Fajriani, *Reinventing Government...*, hlm. 11.

<sup>48</sup> Undang-Undang Republik Indonesia No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

5. Asas proporsionalitas
6. Asas Profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi
9. Asas efektivitas dan keadilan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berpedoman pada asas legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan yang berbasis hukum. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan kepada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.<sup>49</sup>

Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam Undang-Undang tersebut. penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada asas legalitas yang berarti didasarkan pada undang-undang (hukum tertulis) dalam prakteknya tidak memadai apalagi di tengah masyarakat yang memiliki dinamika yang tinggi. Hal ini dikarenakan hukum tertulis juga mengandung kelemahan.<sup>50</sup>

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas

---

<sup>49</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara...*, hlm.133.

<sup>50</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang...*, hlm. 178.

umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara yang bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme ditambah asas efisiensi dan efektifitas sebagai berikut.<sup>51</sup>

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang 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 proposional adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>51</sup> Pajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia, 1984), hlm. 79.

7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
8. Asas efisensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktifitas tinggi.
9. Asas efektifitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.

Dalam penyelenggara pemerintahan yang baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya.<sup>52</sup>

1. Transparasi

Transparasi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat melalui media elektronik, cetak, dialoq dengan publik, brosur dan lain-lain. Sebagai tolak ukur keberhasilan pemerintah melaksanakan transparasi yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkatnya partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan berkurangnya pelanggaran hukum.

---

<sup>52</sup> H Seregar, repositoryuin-suska.ac.id.diakses kembali pada Tanggal 18 Agustus 2018

## 2. Partisipasi

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga proses pemerintah dapat berjalan dengan asas pemerintahan rakyat.

## 3. Akuntabilitas

Pemerintah bertanggung jawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam tatanan pemerintah pusat presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan pertanggung jawaban pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggung jawaban pemerintahan kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Berdasarkan dengan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang pemerintahan daerah mengalami perubahan yang signifikan sesuai dengan keadaan zaman dan ketatanegaraan di Indonesia. Dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, para penyelenggara pemerintahan di daerah harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan



Daerah Pasal 58 yaitu, asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektivitas dan keadilan.

**BAB TIGA**  
**ANALISIS PERBEDAAN ANTARA ASAS PENYELENGGARAAN**  
**PEMERINTAHAN DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23**  
**TAHUN 2014 DENGAN PEMIKIRAN IMAM AL-MAWARDI**

**3.1. Profil Imam Al-Mawardi**

Imam Abu Al-Hasan Ali bin Muhammad Al-Mawardi hidup pada seperempat akhir abad empat Hijriah dan paruh abad kelima Hijriah, Al-Mawardi hidup pada era Bani Abbasiyah kedua. Nama lengkapnya adalah Ali bin Muhammad bin Habib Al-Mawardi Al-Bashri, nama kunyahnya adalah Abu Al-Hasan dan populer dengan nama Al-Mawardi. Panggilan Al-Mawardi diberikan kepadanya karena kecerdasan dan kepandaiannya dalam berorasi, berdebat, beragumen dan memiliki ketajaman analisis terhadap setiap masalah yang dihadapinya.<sup>1</sup>

Al-Mawardi lahir pada Tahun 370 H. Ia belajar di Bashrah dan Baghdad selama dua tahun. Ia menjabat hakim dibanyak kota secara bergantian. Ia bertempat tinggal di Baghdad diJalan Az-Za'farani. Ia termasuk pakar fiqh pengikut Imam Syafi'i. Ia berpegang teguh pada mazhabnya dan pakar didalamnya.<sup>2</sup> Selama menuntut ilmu di Baghdad Imam Al-Mawardi mendatangi para ulama disana untuk menyempurnakan ilmunya dibidang fiqh kepada tokoh Syafi'iyah Al-Isfiryani. Imam Al-Mawardi juga belajar bahasa Arab, hadits dan

---

<sup>1</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Hawi Al-Kabir*, Cet Ke-1, (Beirut: Dar al-Kitab al-Ilmiyah, 1994), hlm. 55.

<sup>2</sup>Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Shulthaniyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam*, (Beirut: Daar El-Kitab, 2006), hlm. 2.

tafsir. Ia wafat pada tahun 450 H atau 1059 M dan dikebumikan di kota Al-Manshur di daerah Bab Harb Baghdad.<sup>3</sup>

Al-Mawardi hidup pada masa pemerintahan dua khalifah Abbasiyyah yaitu Al-Qadir Billah (381-422 H) dan Al-Qa'imu Billah (422 H-467 H). Imam Al-Mawardi merupakan salah seorang fuqaha mazhab Syafi'i yang sudah sampai pada level mujtahid. Beliau sangat konsisten mengikuti mazhab Syafi'i sepanjang hayatnya. Belum ada satu bukti yang bisa digunakan untuk membuktikan kepindahannya dalam salah satu fase hidupnya ke mazhab yang lain. Hal ini tampak pada karyanya dalam bidang fiqh yang dihasilkannya. Kesibukannya untuk mengajar dan menghasilkan karya-karya fiqh telah mengantarkan pada jembatan *Qadhi al- Qudhati* (Hakim Agung) pada tahun 429 H. Bahkan melalui karya-karyanya itu juga Imam Al-Mawardi mampu tampil sebagai pemimpin mazhab Syafi'i pada zamannya.

Kondisi politik pada masa Abu Al-Hasan Al-Mawardi sejak abad X sampai dengan pertengahan abad XI M. Jika dilihat secara sekilas kondisi dunia Islam ketika itu terbagi kedalam tiga negara yang tidak akur dan saling mendendam terhadap yang lain. Mesir terdapat negara Fathimiyah, di Andalus terdapat negara Bani Umayyah, di Irak Khurasan dan daerah-daerah timur secara umum terdapat negara Bani Abbasyiah. Hubungan antara khalifah-khalifah Bani Abbasyiah dengan negara Fathimiyyah di Mesir didasari permusuhan sengit sebab masing-masing dari keduanya berambisi untuk menghancurkan yang lain. Hubungan khalifah-khalifah Bani Abbasyiah dengan khalifah-khalifah Bani

---

<sup>3</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, (Jakarta: UI Press, 1990), hlm. 58.

Umayyah di Andalusia juga dilandasi permusuhan sejak Bani Abbasyiah meruntuhkan sendi-sendi negara Bani Umayyah.<sup>4</sup>

Itulah kondisi eksternal negara Bani Abbasyiah. Adapun kondisi internal khalifah di Baghdad dan sekitarnya, sesungguhnya pemegang kekuasaan yang sebenarnya di Baghdad adalah Bani Buwaih. Mereka adalah orang-orang Syiah fanatik dan radikal. Mereka berkuasa dengan menekan umat dan khalifah sendiri tidak mempunyai peran penting yang bisa disebutkan, bahkan khalifah ialah bahan mainan ditangan mereka. Jika mereka tidak menyukai khalifah mereka langsung memecatnya.

Kondisi ilmiah pada masa Imam Al-Mawardi pada abad ke empat dan abad kelima Hijriah muncul fenomena *taklid* (fanatik buta) terhadap imam-imam mazhab : Imam Abu Hanifah, Imam Malik, Imam Muhammad bin Idris Asy-Syafi'i dan Imam Ahmad bin Hanbal. Sebab langka sekali ada di antara pengikut mazhab-mazhab diatas yang keluar dari mazhab imamnya dan metode berijtihad Imamnya. Pada masa ini merupakan abad istimewa dengan munculnya banyak sekali ulama dalam berbagai bidang disiplin ilmu pengetahuan dan banyak sekali buku-buku dalam berbagai disiplin ilmu dikarang.

Imam Al-Mawardi merupakan salah seorang yang tidak pernah puas terhadap ilmu. Ia selalu berpindah-pindah dari satu guru ke guru yang lain untuk menuntut ilmu pengetahuan. Kebanyakan guru Al-Mawardi adalah tokoh dan imam besar di Baghdad. Diantara guru-gurunya adalah Al-Hasan Ali bin Muhammad Al-Jabali (sahabat Abu Hanifah Al-Jumahi), Muhammad bin Zuhar

---

<sup>4</sup> Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Shulthaniyah...*, hlm . 4.

Al-Manqiri, Muhammad bin Al-Ma'alli Al-Azdi, Ja'far bin Muhammad bin Al-Fadhl Al-Baghdadi, Abu Qasim Al-Qusyairi ini adalah guru Al-Mawardi dalam bidang ilmu hadist. Adapun guru Al-Mawardi dalam bidang Fiqh yaitu Abu Al-Qasim Ash-Shumairi di Basrah, Ali Abu Al-Asfarayini (imam mazhab Imam Syafi'i di Baghdad).

Adapun buku-buku Imam Al-Mawardi dalam ilmu fiqh

*Al-Hāwī Al-Kabīr* dan *Al-Iqnā' Fī Al-Fiqh Al-Syāfi'ī* merupakan kitab yang terkenal sebagai kitab fiqh paling lengkap dalam mazhab Imam Syafi'i. Kitab ini mencakup seluruh sendi kehidupan baik yang bersifat ubudiyah maupun amaliyah dalam perspektif mazhab Syafi'i.

Adapun karya Imam Al-Mawardi dalam bidang Fiqh politik

*Al-Ahkām Al-Sultaāniyyah*, *Al-Siyāsah Al-Wizārah wa Al-Siyāsah Al-Maliki*, *Al-Siyāsah Al-Maliki*, *Nasihāh Al-Mulk*. Kitab ini berisi tentang persoalan politik dan tata negara dalam bingkai Islam di pengangkatan pemimpin jihad, kepolisian, kehakiman, imam shalat, pemungutan zakat, pengangkatan kepala negara, pengangkatan menteri, pengangkatan gubernur, perang, jizyah dan kharaj, hukum dalam otonomi daerah, tanah dan eksplorasi air, tanah yang dilindungi dan fasilitas umum, administrasi negara dan tentang ketentuan kriminalisasi.

Dalam bidang tafsir *Tafsir Al-Qur'ān Al-Karīm*, *Al-Nukātu wa Al-'uyūn*.

Dalam bidang sastra *Adabu Adab Al-Dunyā wa Al-Dīn* dan Aqidah *A'lam Al-Nubuwwah* dalam kitab ini bernuansa ilmu tasawuf, berisi tentang manajemen, moralitas dan etika dalam kehidupan manusia baik yang berhubungan dengan dunia maupun yang berhubungan dengan agama yang terdiri dari etika dalam

bergaul dan hidup bermasyarakat, etika dalam mencari dan memanfaatkan ilmu, etika dalam agama, tentang *akhlakul qarimah*, kejujuran, kearifan, kesabaran, sopan santun dan musyawarah.

### **3.2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Pemikiran Imam Al-Mawardi**

Dalam sejarah pemerintahan Islam kekuasaan tertinggi terletak ditangan khalifah. Khalifah menjadi penguasa tertinggi yang mengatur segala urusan pemerintahan yang meliputi seluruh kewenangan dalam pemerintah. Meskipun demikian khalifah dibantu oleh lembaga-lembaga yang berada dibawah kekuasaannya seperti *wizārah*, *kitābah*, *hijābah*. Apabila khalifah tidak membentuk lembaga-lembaga negara yang bertugas membantu urusan pemerintahannya maka pengelolaan negara menjadi kacau dan berantakan. Karena itulah dalam sejarah pemerintahan Islam muncul lembaga-lembaga negara yang berada dibawah kekuasaan khalifah. Dari kepemimpinan tersebut dibuat departemen-departemen dan pemerintah daerah yang mengurus bidang-bidang dan wilayah tersendiri secara khusus dengan berpedoman pada tuntutan hukum dan ajaran agama sehingga departemen dan pemerintahan daerah mempunyai keseragaman yang solid dibawah kepemimpinan kepala daerah dan secara bersama mereka merupakan sebuah badan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah.<sup>5</sup>

*Wizārah* adalah suatu aspek dalam kenegaraan yang membantu tugas-tugas kepala negara. Sedangkan *wazir* adalah orang yang membantu dalam pelaksanaan

---

<sup>5</sup>Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zhada, *Fiqh Siyasah Dokrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta : Erlangga, 2008). hlm. 308.

tugas-tugas kenegaraan. *wazīr* bertugas sebagai tangan kanan khalifah menjalankan urusan-urusan kenegaraan atas nama khalifah dan berhak mengangkat, memecat pegawai pemerintahan, kepala daerah bahkan hakim.<sup>6</sup> Al-Mawardi membagi *wazīr* menjadi dua bentuk. Pertama *wizārah tafwīd* yaitu *wazīr* yang memiliki kekuasaan yang luas memutuskan berbagai kebijaksanaan kenegaraan dan juga merupakan koordinator kepala-kepala departemen. *Wazīr* ini dapat dikatakan sebagai perdana menteri. Kedua, *wizārah tanfīz* yaitu *wazīr* yang hanya bertugas sebagai pelaksana terhadap kebijaksanaan yang digariskan oleh *wizārah tafwīd* dan tidak berwenang menentukan kebijaksanaan sendiri.<sup>7</sup>

*Kitābah* adalah katib yang diangkat oleh *wazīr* untuk membantu tugas-tugas dalam mengkoordinasi masing-masing departemen yang ditempatkan di pos-posnya. Di antara jabatan katib ini adalah *khatib al-rasā'il* yang bertugas mengumumkan, menyusun dan mengonsep surat-surat politik dengan bahasa yang baik dan indah sebelum disahkan oleh khalifah serta mengeluarkan surat-surat resmi negara. *Khatib al-rasā'il* dapat disebut sebagai asisten pribadi khalifah atau menteri sekretaris negara karena *khatib al-rasā'il* duduk berdampingan dengan khalifah dalam menentukan kebijaksanaan negara dan mengumumkan kepada masyarakat.<sup>8</sup>

*Hijābah* berarti pembatas atau penghalang. Dalam sistem Bani Abbas, *hijāb* (petugas hijab) berarti pengawal khalifah karena tugas dan wewenangnya mereka adalah menghalangi dan membatasi agar tidak semua orang bebas bertemu

---

<sup>6</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. 89.

<sup>7</sup> Al-mawardi, *Ahkam Al-Shultaniyah...*, hlm.38.

<sup>8</sup>Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, hlm. 90.

dengan khalifah. Mereka bertugas menjaga kemaslahatan dan keamanan khalifah. *Hijābah* merupakan suatu kebutuhan dalam pemerintahan. kompleksnya permasalahan kenegaraan dan kemasyarakatan serta luasnya daerah pemerintahan Bani Abbas menuntut perlunya khalifah bersikap ekstra hati-hati terhadap segala kemungkinan buruk yang dapat menimpa diri mereka. Dapat dipahami bahwa hajib (paspampres) pada masa sekarang.<sup>9</sup>

Adapun yang menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran Imam Al-Mawardi yaitu:

- 1 Asas *imāmah* (kepemimpinan). Asas ini merupakan asas yang dapat meneguhkan prinsip-prinsip agama termasuk diantaranya sesuatu yang menjunjung kemaslahatan hidup sehingga urusan umat tertata dengan baik yang pada akhirnya melahirkan pemerintahan daerah yang unggul. Dengan demikian kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah daerah lebih diprioritaskan kepentingan umat dari kebijakan-kebijakan yang lainnya.<sup>10</sup>
- 2 Asas *al-siyāsah al-syar'ī* (kedaulatan ditangan syara') kata kedaulatan sebenarnya bukan berasal dari konsep Islam. Kata tersebut diterjemahkan kedalam bahasa Arab dengan perkataan *al-siyādah* yang berarti sesuatu yang mengendalikan dan melaksanakan aspirasi. Islam

---

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup> Al-Mawardi, *Ahkam As-Shultaniyyah...*, hlm.7.



mengajarkan kedaulatan berada ditangan syara' bukan berada ditangan manusia, umat atau yang lainnya.<sup>11</sup>

Sebagaimana yang dinyatakan dalam surah An Nisa' ayat 59:

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

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman taatilah kamu kepada Allah dan Rasul Nya serta orang-orang yang menjadi pemimpin diantara kamu. Apabila kamu berselisih dalam suatu urusan maka kembalikanlah kepada Allah dan Rasul, apabila kamu beriman kepada Allah dan hari akhir...”

Hadits yang diriwayatkan oleh H.R. Bukhari yang berbunyi :

*Mendengar dan mentaati adalah kewajiban orang islam apakah itu masalah yang ia sukai ataupun tidak selagi tidak diperintahkan untuk melakukan maksiat maka tidak ada kewajiban untuk mendengarkan perintah dan mentaatinya.*<sup>12</sup>

Ayat diatas memberikan gambaran bahwa hukum ketaatan kepada Allah dan Rasul Nya adalah mutlak sedangkan hukum ketaatan kepada penguasa (*al-hākim*) diikat oleh ketaatannya kepada Allah dan Rasul Nya. Sehingga apabila penguasa tersebut telah memerintahkan kepada perkara maksiat maka tidak ada kewajiban untuk ditaati sebagaimana yang dinyatakan didalam hadits diatas.<sup>13</sup>

3. Asas *al-sultān al-ummah* (kekuasaan ditangan umat). Kekuasaan ditangan ummat ini tercermin dari pada pengambilan kekuasaan yang di ambil dalam hadits maupun ijma' sahabat yang semuanya dilakukan melalui bai'at, sedangkan bai'at adalah akad yang diberikan oleh

<sup>11</sup>Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol 1, No 1 (2011). Diakses melalui fisip.umrah.ac.id. Pada Tanggal 14 November 2018.

<sup>12</sup>Imam Abi Abdillah Muhammad bin Ismail bin Mughirah Al-Bukhari, *Shahih Bukhari*, juz 2, (Beirut: Dar Al-Kutub Al-Ulumiyah, 1992), hlm. 72.

<sup>13</sup>*Ibid.*

ummat kepada khalifah. Adapun konsekuensi asas kekuasaan ditangan ummat ini adalah tidak ada satu kekuasaan apapun yang diperoleh oleh seorang muslim kecuali diberikan oleh umat. Islam mengharamkan pemerintah atau kekuasaan yang diperoleh dengan cara paksaan dari pada ummat. Dengan kata lain penguasa adalah pelayan ummat yang melayani mereka dengan memenuhi maslahat dan mencegah mudharat yang menimpa mereka berdasarkan hukum syara'.<sup>14</sup>

4. *Asasal-kalīfah wāddah al-haq al-tabbanī* (khalifahlah yang satu-satunya yang mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum syara'). Berdasarkan asas diatas ada beberapa konsekuensi hak untuk mengambil dan menetapkan hukum syara'. Tidak ada yang berhak membuat undang-undang kecuali khalifah, termasuk majelis ummat sendiri tidak berhak membuat dan mengubah undang-undang karena tidak ada lembaga legislatif dalam pemerintahan khalifah Islam. Kekuasaan untuk membuat keputusan ada ditangan seorang khalifah namun kewajiban untuk melakukan keputusan ada dibahu semua rakyat.<sup>15</sup>

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Islam dilaksanakan oleh gubernur provinsi sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun yang menjadi tugas gubernur provinsi sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah :

---

<sup>14</sup>Oksep Adhayanto, *Khalifah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan, Vol 1, No 1 (2011). Diakses melalui fisip.umrah.ac.id. Pada Tanggal 14 November 2018.

<sup>15</sup>*Ibid.*

- a. Mengelola pasukan, meningkatkan kemampuan mereka dalam semua aspek dan menentukan gaji mereka. Jika imam (khalifah) telah menetapkan gaji mereka maka penetapan gaji oleh khalifah itulah yang berlaku
- b. Memutuskan hukum, mengangkat jaksa dan hakim.
- c. Menarik pajak, memungut sedekah, mengangkat petugas pajak dan petugas sedekah, serta menentukan setiap siapa saja yang berhak menerima sedekah.
- d. Melindungi agama, mempertahankan tanah suci dan menjaga agama dari upaya modifikasi dan konversi.
- e. Menegakkan(hukuman) dalam hak-hak Allah dan hak-hak manusia.
- f. Menjadi imam dalam shalat-shalat jum'at dan shalat-shalat berjama'ah. Ia sendiri yang menjadi imamnya atau mewakilinya kepada orang lain.
- g. Memberi kemudahan kepada warganya yang hendak mengerjakan ibadah haji dan orang-orang yang tidak termasuk warganya hingga mereka dapat menunaikan ibadah haji dengan lancar.

Didalam menjalankan tugasnya gubernur provinsi sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik itu gubernur umum atau gubernur khusus harus berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan dalam Islam karena kedua gubernur tidak mendapat pengawasan dari khalifah terhadap apa saja yang keduanya terapkan dalam wilayah provinsinya karena hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari status dirinya sebagai gubernur provinsi.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Al-Mawardi, *Ahkam As-Shulthaniyyah*..., hlm. 52.

Gubernur khusus adalah gubernur yang tugasnya terbatas hanya *menage* militer (pasukan), memimpin rakyat, melindungi wilayah negara dan tempat-tempat suci. Gubernur khusus tidak bertugas menangani kasus-kasus hukum dan peradilan, menarik pajak dan sedekah. Adapun otoritas gubernur khusus terhadap kasus-kasus penganiayaan (ketidakadilan), jika hal ini termasuk hal-hal yang ditetapkan hukum (Undang-Undang) dan direstui para jaksa atau hakim maka gubernur khusus diperbolehkan menanganinya dengan membela orang yang benar menghadapi orang yang salah karena gubernur khusus diberi mandat untuk mencegah terjadinya kasus-kasus penganiayaan (ketidakadilan) dan menghukum orang yang terbukti salah dengan simpatik dan adil.<sup>17</sup>

Pemikiran Al-Mawardi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah (*imārah a' lā al-bilād*) adalah para pemimpin wilayah atau negeri yaitu para *wali* dan *al-āmil* yang tugas kerjanya khusus pada daerah tertentu tetapi menangani berbagai persoalan secara umum didaerahnya. Pemerintah daerah menurut Al-Mawardi yaitu gubernur provinsi atau kepala daerah. Kepala daerah dapat melaksanakan kekuasaan penuh di daerahnya dengan syarat tetap mengakui kekuasaan tertinggi adalah khalifah dalam hubungannya dengan hukum Islam.<sup>18</sup>

Secara politis pada masa awal dinasti Abbasiyyah khalifah berkuasa pada dua aspek yaitu aspek spiritual dan aspek temporal. Kekuasaan spiritual beroreintasi pada keagamaan dimana khalifah berfungsi sebagai wakil Tuhan dimuka bumi, sedangkan aspek temporal beroreintasi keduniaan di mana khalifah bertindak sebagai pemegang otoritas dalam pemerintahan. Peran-peran lembaga

---

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 56.

<sup>18</sup>Didin Saefuddin, *Zaman keemasan Islam, Rekontruksi Sejarah Imperium Dinasti Abbasiyya*, (Jakarta: Grasindo,2002), hlm. 78.

birokrasi pemerintahan Abbasiyah pada masa Al-Mawardi mulai dari lembaga yang paling tinggi hingga lembaga di daerah berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan pusat. Sistem pemerintahan daerah dilakukan secara terpusat (sentralistik) dan Baghdad sebagai pusat kekuasaan menjadi kerangka acuan serta pedoman bagi daerah-daerah dalam mengambil keputusan atau kebijakan.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa imam Al-Mawardi yang terbagi dalam dua aspek yaitu aspek spritual dan aspek temporal merupakan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diterapkan oleh imam Al-Mawardi yang tercantum dalam asas *al-siyāsah al-Syar‘ī* (kedaulatan ditangan syara’) dan asas *al-khalīfah wāddah al-haq al-tabanī* (khalifah yang satu-satunya mempunyai hak untuk mengambil dan menetapkan hukum syara’ atau pemegang otoritas dalam pemerintahan)

### **3.3. Analisa Perbandingan**

#### **3.3.1. Persamaan**

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan

---

<sup>19</sup>*Ibid.* hlm 79.

memperlihatkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, serta kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Dengan demikian kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah daerah lebih diprioritaskan kepentingan umat dari kebijakan-kebijakan yang lainnya.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki persamaan yang signifikan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran imam Al-Mawardi. Dimana asas penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai tujuan yang besar dalam kemaslahatan hidup sehingga kehidupan bermasyarakat tertata dengan baik yang pada akhirnya melahirkan pemerintahan daerah yang unggul. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga dijadikan pedoman bagi para penyelenggara kekuasaan didaerah yang diberi amanah oleh negara atau khalifah dalam pemikiran imam Al-Mawardi dan juga memiliki tugas dan wewenang dibawah kendali kepala negara.

### 3.3.2. Perbedaan

Pemikiran Imam Al-Mawardi yang dituangkan dalam kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* memberikan dan mencerminkan akomodasi terhadap realitas dan praktik politik pada masanya, yang sering memberikan *justifikasi* terhadap kekuasaan kepala daerah sebagai penyelenggara didaerah yang diamanahkan oleh

khalifah untuk mengurus sebuah daerah tersebut. Imam Al-Mawardi juga menunjukkan bahwa tugas utama kepala daerah adalah memelihara agama sesuai dengan yang diamanahkan oleh khalifah, menegakkan ketetapan atau keputusan peradilan dan melindungi rakyat Islam. Pemikiran imam Al-Mawardi juga mengandung segi-segi normatif atau idealistik dari sebuah pemerintahan atau tatanan politik Islam.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam pemikiran Imam Al-Mawardi yaitu asas kepemimpinan (*imāmah*), asas *al-siyāsah al-Syar‘ī*, asas *al-sultān al-ummah*, asas *al-khalīfah wāddah al-haq al-tabbanī*. Menurut imam Al-Mawardi imamah diartikan sebagai pengganti kedudukan Nabi yang melestarikan agama dan menyelenggarakan kepentingan duniawi. Eksistensi asas penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi imam Al-Mawardi penting dan wajib.<sup>20</sup>

Asas penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang dituangkan dalam kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* karangan imam Al-Mawardi memiliki perbedaan dengan asas pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran imam Al-Mawardi sangat terkait erat dengan upaya penyelenggaraan pemerintahan yang baik, mengayomi kehidupan umat, dan melayani umat menuju kemaslahatan (*al-maṣlahah*) dan semua kedaulatan berada ditangan syara' bukan berada ditangan manusia atau umat yang lainnya.

---

<sup>20</sup> Muh. In'amuzahidin, *Etika Politik Dalam Islam*, Jurnal Walisongo, Vol 2, No2 (2015). Diakses melalui [Journal.walisongo.ac.id/Oktober 2015](http://Journal.walisongo.ac.id/Oktober 2015). pada Tanggal 17 oktober 2018.

Berbeda dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang harus sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas pemerintahan daerah secara umum yaitu asas desentralisasi, sentralisasi dan tugas pembantuan. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan dan mengalami pasang naik surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan hidup bangsa.

#### **3.4. Analisa Penulis**

Kondisi politik pada masa Abu Al-Hasan Al-Mawardi sejak akhir abad X sampai dengan pertengahan abad XI Masehi. Jika dilihat secara sekilas kondisi dunia Islam ketika itu terbagi kedalam tiga negara yang tidak akur dan saling mendendam terhadap yang lain. Di Mesir terdapat negara Fathimiyah, di Andalus terdapat negara Bani Umayyah, di Irak Khurasan dan daerah-daerah timur secara umum terdapat negara Bani Abbasyiah. Hubungan antara khalifah-khalifah Bani Abbasyiah dengan negara Fathimiyyah di Mesir didasari permusuhan sengit sebab masing-masing dari keduanya berambisi untuk menghancurkan yang lain. Hubungan khalifah-khalifah Bani Abbasyiah dengan khalifah-khalifah Bani Umayyah di Andalusia juga dilandasi permusuhan sejak Bani Abbasyiah meruntuhkan sendi-sendi negara Bani Umayyah.



Sistem pemerintahan pada masa imam Al-Mawardi yaitu sistem pemerintahan khalifah yang artinya pemerintah Islam yang tidak dibatasi oleh teritorial, sehingga kekhilafahan Islam berbagai suku dan bangsa. Ikatan yang mempersatukan kekhilafahan adalah Islam sebagai agama pada intinya, khilafah merupakan kepemimpinan umum yang mengurus agama dan kenegaraan sebagai wakil dari Nabi Muhammad Saw. Lain halnya dengan pokok-pokok pemerintahan di Indonesia yang bentuk negaranya adalah kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas, wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi, bentuk pemerintahannya adalah republik dan sistem pemerintahannya adalah presidensial.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan asas yang harus di terapkan dan dijadikan pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sebab asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah sekarang sudah sesuai dengan Undang-Undang No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan negara yang bersih dari kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam sistem pemerintahan negara yang diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dibentuk dan telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sampai dengan sekarang.

Dalam asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan diatur juga dalam sistem pemerintahan Islam khususnya dalam kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* pemikiran Imam Al-Mawardi mencakup tentang bagaimana penguasa menjalankan roda pemerintahan yang sesuai dengan amanat Undang-Undang pemerintahan daerah yang berlaku sesuai dengan ajaran hukum syara' agar tercapainya kepentingan dan kemaslahatan masyarakat dalam sebuah daerah.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam kitab *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah* karangan imam Al-Mawardi memiliki perbedaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut imam Al-Mawardi sangat terkait erat dengan upaya pemerintahan yang baik, mengayomi kehidupan ummat dan melayani umat menuju kemaslahatan dan yang sangat membedakan lagi yaitu kedaulatan berada ditangan syara' bukan berada ditangan manusia. Berbeda dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang harus sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dijadikan suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.

Dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah baik itu yang sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ataupun asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran imam Al-Mawardi merupakan pilihan yang tepat dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah. Akan tetapi penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah harus disesuaikan dengan kebutuhan negara yang bersangkutan. Seperti di Indonesia yang merupakan negara republik yang berkonsep demokrasi pasti lebih tepat menggunakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Sebaliknya dalam negara Islam sudah pasti lebih tepat menggunakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut pemikiran imam Al-Mawardi, yang keseluruhan asas tersebut sudah sesuai dengan hukum syara' atau hukum Islam.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tercantum dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan belum sesuai dengan ketentuan ajaran Islam karena tidak mengutamakan hukum syara' atau hukum Allah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah akan tetapi lebih mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, dan menjadikan rakyat atau masyarakat sebagai kedaulatan tertinggi negara yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **BAB EMPAT**

### **PENUTUP**

#### **4.1. Kesimpulan.**

1. KonsepAsas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan, asas kepastian umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efesensi dan asas efektif.
2. Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditinjau berdasarkanpemikiran Imam Al-Mawardi memiliki perbedaan dan persamaan. Perbedaannyaasas penyelenggaraan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dapat dikatakan belum sesuai dengan ketentuan hukum Islam, terdapat pada bagian asas kepastian hukum yang harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Persamaannya terdapat pada asas *imāmah* dan asas kepentingan umum yang sama-sama mendahulukan kesejahteraan umum sehingga melahirkan pemerintahan daerah yang unggul.

#### **4.2. Saran.**

1. Kepada Akademisi diharapkan agar hasil penelitian bisa menjadi salah satu referensi dalam penelitian selanjutnya sebab konsep-konsep yang Imam Al-Mawardi tawarkan sangat menarik untuk dikaji khususnya

mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bisa dikembangkan jauh lebih dalam lagi.

2. Kepada pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang beragama Islam hendaknya melaksanakan kewajibannya sesuai dengan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Alqur'an dan hadits.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku Referensi.

- Abidin Rosidi, *Reinvebtng Goverment: Demokrasi dan Pelayanan Publik*, Yoqyakarta: CV Andi Offset,2013.
- Arenawati, *Administrasi Pemerintahan Daerah: Sejarah, Konseb, Penatalaksanaan di Indonesia*, Yoqyakarta: Graha Ilmu,2014.
- Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW Hingga AL-Khulafa Ar-Rasyidin*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2008.
- Bagir Manan, *Menyonsong Fajar Otonomi Daerah*, Yoqyakarta: Pusat Studi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia,2005.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,2001.
- C.S.T.Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika,2008
- Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Yogjakarta: Andi Offset,2008.
- Dedi Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyasah: Konseb,Aliran dan Tokoh-Tokoh Politik Islam*, Bandung: Pustaka Setia, 2007.
- Hotma P.Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan kebijakan: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga,2010.
- Haw.Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang No.32 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2007.
- Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkām Al-Sultāniyyah Hukum Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syari'at Islam*, Jakarta : Darul Fallah, 2006.
- J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta : PT Rineka Cipta,1987
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siyasah Dokrin dan Pemikiran Politik Islam*, Jakarta: Erlangga 2008.

- Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara Ajaran: Sejarah dan Pemikiran*, Jakarta: UI Press,1990.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2006.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada,2007.
- Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Pustaka Grasindo,1992.
- Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, : Rajawali Pers, 2009.
- Soejono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. ke 3, Jakarta: UI Press,1986.
- Sumardi Suryabrata, *Metode Penelitian*, Jakarta : CV,Rajawali Press,1989.
- Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yoqyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan,1999.
- Winomo Surahman, *Dasar-Dasar Tehnik Research*, Bandung. Tarsito, 1982.
- UU Otonomi Daerah Terbaru, Yoqyakarta: Pustaka Pelajar,2005.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.

## **B. Skripsi dan Jurnal.**

- Andi Pitono, *Asas Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, (Jurnal Kebijakan Publik Vol 3, Nomor 3 yang dipublikasikan), 2012.
- Abdul Choliq Dahlan, *Kajian Undang-Undang Otonomi Daerah Terhadap Persoalan Batas Wilayah*, (Jurnal Hukum Vol XXVIII, Nomor 2, yang dipublikasikan), 2012.
- Muh.In'amuzahidin, *Etika Politik Dalam Islam*, (Jurnal Walisongo Vol 2, Nomor 2, yang dipublikasikan),2015.

Oksep Adhayanto, *Dampak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Peraturan Daerah di Kabupaten Bintan Tahun 2015*, (Jurnal Selat Vol 2, Nomor 2, Edisi 4 yang dipublikasikan), 2015.

Rosdalina, *Kajian Terhadap Sistem Pemerintahan dan Prakteknya Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, (Jurnal IAIN Manado, yang dipublikasikan), 2015.

### **C. Wbsite**

A Mustikawati, [Eprints.Radenfalah.ac.id](http://Eprints.Radenfalah.ac.id)

H Seregar, [Repositiry.uin.ac.id](http://Repositiry.uin.ac.id)

<http://ejournal.unida.gontar.ac.id>





**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI AR-RANIRY BANDA ACEH**  
**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Syekh Abdur Rauf Kopelma Darussalam Banda Aceh  
 Telp./Fax. 0651-7557442 Email: fsh@ar-raniry.ac.id

**SURAT KEPUTUSAN DEKAN FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**  
**UIN AR-RANIRY BANDA ACEH**  
**Nomor : 1835/Un.08/FSH/PP.00.9/4/2018**

**T E N T A N G**

**PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI MAHASISWA**

- Menimbang** : a. Bahwa untuk kelancaran bimbingan KKU Skripsi pada Fakultas Syariah dan Hukum maka dipandang perlu menunjukkan pembimbing KKU Skripsi tersebut;  
 b. Bahwa yang namanya dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan cakap serta memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan sebagai pembimbing KKU Skripsi.
- Mengingat** : 1. Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;  
 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;  
 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;  
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Operasional Pendidikan;  
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi;  
 6. Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2013 tentang Perubahan Institut Agama Islam Negeri IAIN Ar-Raniry Banda Aceh Menjadi Universitas Islam Negeri ;  
 7. Keputusan Menteri Agama 492 Tahun 2003 tentang Pen dele gasian Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dilingkungan Departemen Agama RI;  
 8. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh;  
 9. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 tentang Statuta Universitas Islam Negeri Ar-Raniry;  
 10. Surat Keputusan Rektor UIN Ar-Raniry Nomor 01 Tahun 2015 tentang Pemberi kuasa dan Pen dele gasian Wewenang Kepada Para Dekan dan Direktur Program Pasca Sarjana dalam Lingkungan UIN Ar-Raniry Banda Aceh;

**M E M U T U S K A N**

- Menetapkan** :
- Pertama** : **Menunjuk Saudara (i) :**  
 a. Mutiara Fahmi, Lc., MA Sebagai Pembimbing I  
 b. Rispalman, SH., MH Sebagai Pembimbing II
- untuk membimbing KKU Skripsi Mahasiswa (i) :
- Nama** : Mhd. Ayyuha Shiddiq  
**NIM** : 140105032  
**Prodi** : Hukum Tata Negara/Siyasah  
**Judul** : Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Ditinjau Dari Pemikiran Imam Al-Mawardi
- Kedua** : Kepada pembimbing yang tercantum namanya di atas diberikan honorarium sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Ketiga** : Pembiayaan akibat keputusan ini dibebankan pada DIPA UIN Ar-Raniry Tahun 2018;
- Keempat** : Surat Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan dengan ketentuan bahwa segala sesuatu akan diubah dan diperbaiki kembali sebagaimana mestinya apabila ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini.

Kutipan Surat Keputusan ini diberikan kepada yang bersangkutan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya.



Ditetapkan di : Banda Aceh  
 Pada tanggal : 9 April 2018  
 Dekan

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### Identitas Diri

Nama Lengkap : MHD AYYUHA SHIDDIQ  
NIK : 1101031908960001  
Tempat/Tanggal Lahir : Paya Laot, 19 Agustus 1996  
Jenis Kelamin : Laki-Laki  
Agama : Islam  
Kebangsaan : Indonesia  
Status Perkawinan : Belum Kawin  
Email : [mhd.ayyushiddiq@gmail.com](mailto:mhd.ayyushiddiq@gmail.com)  
No. Telp/HP : 0822-7710-9096  
Pekerjaan : -  
Alamat : Gampong Kapeh, Kecamatan Kluet Selatan,  
Kabupaten Aceh Selatan

### Riwayat Pendidikan

SD : SD Negeri Kampung Kapeh  
MTsN : MTsN Suak Bakong  
SMA : SMA Negeri 1 Kluet Selatan  
Perguruan Tinggi : UIN Ar-Raniry Fakultas Syariah dan Hukum

### Orang Tua/Wali

Ayah : Safriman  
Ibu : Nur aida  
Pekerjaan : Kepala Desa  
Alamat : Gampong Kapeh, Kecamatan Kluet Selatan,  
Kabupaten Aceh Selatan

### Pengalaman Kerja Sosial

Organisasi siswa di MTsN Suak Bakong  
Organisasi Siswa di SMA Negeri 1 Kluet Selatan  
Organisasi Himpun Pelajar Mahasiswa Kluet Selatan  
Organisasi Himpunan Mahasiswa Jurusan Hukum Tata Negara (HIMATARA)  
Organisasi Himpunan Mahasiswa Islam (HMI)

Banda Aceh, 28 Januari 2019  
Penulis,

Mhd Ayyuha Shiddiq