

SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

SKRIPSI

Oleh:

FARISA AULIA

(19230105)



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2023

SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

SKRIPSI

oleh:

Farisa Aulia

(19230028)



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH

UNIVERSITAS ISALM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM

MALANG

2023

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan keilmuan,

Penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul:

SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Benar-benar merupakan skripsi yang disusun sendiri berdasarkan kaidah penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Jika dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil plagiasi karya orang lain sebagian maupun keseluruhan, maka skripsi sebagai prasyarat mendapat predikat gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 05 Juni 2023

Penulis,



Farisa Aulia
NIM 19230105

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudari Farisa Aulia NIM: 19230105
Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah Universitas Islam
Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA
PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-
syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

Mengetahui,

Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara



Dr. Musleh Harry, SH., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

Malang, 05 Juni 2023

Dosen Pembimbing,



Abdul Kadir, S.H.I., M.H.
NIP. 19820711201802011164

HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi Saudari Farisa Aulia, NIM 19230105, Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan Judul:

SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH

Telah dinyatakan lulus dengan nilai A

Dengan Penguji:

1. Nur Jannani, S.HI., M.H
NIP.198110082015032002
2. Abdul Kadir, S.HI., M.H
NIP.19820711201802011164
3. Dr. Musleh Herry, S.H., M.Hum
NIP.196807101999031002

(.....)

Ketua

(.....)

Sekretaris

(.....)

Penguji Utama

Malang, 05 Juni 2023

Dekan




Dr. Sudirman, MA.

NIP. 197708222005011003

MOTTO

“Sebuah Pemerintahan, yang hanya melindungi kepentingan bisnis saja, tak lebih dari sekadar Cangkang, dan segera runtuh sendiri oleh korupsi dan pembusukan”

(Amos Bronson Alcott)

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah rabbil'alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan pertolongan kepada penulis, sehingga penulisan skripsi dengan berjudul: “**SHADOW STATE DALAM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA PERSPEKTIF MASLAHAH MURSALAH**” dapat kami selesaikan dengan baik. Shalawat serta salam selalu kami curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang menjadi perantara sampainya ajaran islam kepada kita semua dan memberikan teladan yang baik kepada kita dalam menjalani kehidupan ini. Dengan meneladani beliau, semoga kita tergolong orang-orang yang beriman dan mendapatkan syafaatnya di hari akhir kelak. Amin.

Dengan segala pengajaran, bimbingan/pengarahan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih tak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. H. M. Zainuddin, MA., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Dr. Sudirman, MA., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, SH, M.Hum., selaku Ketua Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Bapak Dr. Musleh Harry, SH, M.Hum. dan ibu Nur Jannani, S.HI., M.H, selaku dewan penguji skripsi yang telah memberikan arahan supaya skripsi ini bisa lebih baik.
5. Bapak Abdul Kadir, S.HI., M.H., sebagai dosen pembimbing. Penulis haturkan terimakasih sebesar-besarnya atas waktu dan kesempatan untuk memberikan bimbingan, arahan, serta motivasi dalam penulisan skripsi ini.
6. Bapak Dr. Mustafa Lutfi, S.Pd., S.H., M.H., selaku dosen wali penulis selama menempuh kuliah di Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang. Penulis sampaikan terimakasih atas bimbingan, saran, arahan, serta motivasi kepada penulis selama menempuh perkuliahan.
7. Segenap dosen dan civitas akademika Program Studi Hukum Tata Negara khususnya dan dosen Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang baik tenaga pendidik maupun tenaga kependidikan.
8. Kedua orang tua penulis yaitu Bapak Zainal Abidin dan Ibu Khotimatul Husna serta yang selalu berada disisi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
9. Seluruh pihak yang memberikan dukungan baik moral maupun spiritual sehingga terselainya skripsi ini.

Malang, 05 Juni 2023

Penulis,

Farisa Aulia

PEDOMAN TRANSLITERASI

A. Umum

Transliterasi ialah pemindah-alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan bahasa Arab ke dalam bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini ialah nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya, atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulis judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka, tetap menggunakan ketentuan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya ilmiah, baik yang ber-standard internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang menggunakan EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas surat keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1998, No. 158/1987 dan 0543. B/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliterasi*), INIS Fellow 1992.

B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak Dilambangkan	Tidak Dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ṣa	Ṣ	Es (Titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (Titik di atas)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Ẓ	Ẓ	Zet (Titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es (Titik di Bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (Titik di Bawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (Titik di Bawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (Titik di Bawah)
ع	‘Ain	‘.....	Apostrof Terbalik
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef

ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء/أ	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (Á) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

C. Vokal, Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk tulisan latin vokal *fathah* ditulis dengan “a”. *Kasroh* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vokal Pendek		Vokal Panjang		Diftong	
َ	A		Ā		Ay
ِ	I		Ī		Aw
ُ	U		Ū		Ba’

Vokal (a) panjang =	Ā	Misalnya	قال	Menjadi	Qāla
Vokal (i) panjang =	Ī	Misalnya	قِيلَ	Menjadi	Qīla
Vokal (u) panjang =	Ū	Misalnya	دُون	Menjadi	Dūna

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga, untuk suara diftong wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) =		Misalnya	قَوْل	Menjadi	Qawlun
Diftong (ay) =		Misalnya	خَيْر	Menjadi	Khayrun

D. Ta' Marbuthah

Ta' marbuthah ditransliterasikan dengan “t” jika berada di tengah kalimat, tetapi apabila *ta' marbuthah* tersebut berada di akhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al- risalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah-tengah kalimat yang terdiri dari susunan *mudhaf* dan *mudhaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan *t* yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya في رحمة الله menjadi *fi rahmatillah*.

E. Kata Sandang dan Lafdh Al-Jalalah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat, sedangkan “al” dalam lafadz jalalah yang berada di tengah-

tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan contoh-contoh berikut ini:

1. Al-Imam al-Bukhariy mengatakan.....
2. Al-Bukhariy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan.....
3. *Billah ‘azza wa jalla*

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Pada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab harus ditulis dengan menggunakan system transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan system transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“.....Abdurrahman Wahid, mantan Presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan Ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi, dan korupsi dari muka bumi Indonesia, dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun....”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekaligus berasal dari bahasa Arab, Namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan terindonesiakan, untuk itu tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahman Wahid”, “Amin Rais”, dan bukan di tulis dengan Shalat.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	viii
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK	xv
ABSTRACT	xvi
مستخلص البحث.....	xvii
BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Batasan Masalah.....	13
C. Rumusan Masalah	14
D. Tujuan Penelitian	14
E. Manfaat Penelitian	14
F. Definisi Konseptual.....	15
G. Metode Penelitian.....	17
1. Jenis Penelitian	17
2. Pendekatan Penelitian.....	18
3. Bahan Hukum.....	19
4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	20
5. Metode Analisis Bahan Hukum.....	21
H. Penelitian Terdahulu	24
I. Sistematika Pembahasan	32
BAB II	34

TINJAUAN PUSTAKA	34
A. Sistem Pemerintah Daerah	34
B. Teori Tentang Shadow State	45
C. Teori Relasi Kuasa Dalam Pemerintahan	48
D. Masalah Mursalah	57
BAB III	71
PEMBAHASAN	71
A. Shadow State dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia	71
B. Praktek Shadow State dalam Pemerintahan Daerah Perspektif Masalah Mursalah.....	85
BAB IV	89
PENUTUP	92
A. Kesimpulan	92
B. Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA	94
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	98

Farisa Aulia, 2023. *Shadow State Dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Perspektif Masalah Mursalah*, Skripsi Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah), Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Pembimbing Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Kata Kunci: *Shadow State, Masalah mursalah, pemerintah daerah*

ABSTRAK

Shadow state merupakan sebuah relasi kekuasaan yang didasarkan pada transaksional. Sistem transaksional tersebut berlangsung karena memiliki tujuan yang saling menguntungkan satu sama lain. Pelapukan fungsi dari institusi formal negara bersamaan dengan krisis ekonomi yang serius serta adanya tekanan dari lembaga internasional untuk melakukan reformasi telah mendorong para penyelenggara negara untuk membangun aliansi dengan elemen-elemen dalam masyarakat utamanya para pengusaha guna mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek melalui mekanisme informal market. Seharusnya praktek *shadow state* ini tidak pernah muncul karena Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan tidak membenarkan adanya *Shadow State*.

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis fenomena *shadow state* yang terjadi di pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *shadow state* yang terjadi di pemerintahan di Indonesia perspektif Masalah Mursalah.

Penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Sedangkan bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Dalam penelitian ini menggunakan metode analisis deskriptif analisis.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Keberadaan *shadow state* yang belum memiliki regulasi secara khusus dalam memberantas keberadaan mereka mengingat banyaknya kepentingan dari aktor bayangan tersebut menjadikan kekosongan hukum yang tidak mampu menjawab tantangan zaman. Kondisi obyektif di atas membuktikan hadirnya kuasa hegemonik pemimpin informal terhadap kepemimpinan formal. Masalah mursalah dapat dijadikan sebagai metode untuk menetapkan hukum baru dengan syarat didukung oleh ayat, hadits atau *ijma'* yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap sebagai kemaslahatan.

Farisa Aulia, 2023. Shadow State in Local Government in Indonesia Masalah Mursalah Perspective, Thesis of the Constitutional Law Study Program (Siyasah), Faculty of Syaria, State Islamic University Maulana Malik Ibrahim Malang, Supervisor Abdul Kadir, S.HI., M.H.

Keywords: Shadow State, *Maslahah mursalah*, local government

ABSTRACT

Shadow state is a power relation based on transactional. The transactional system takes place because it has mutually beneficial goals for one another. The weathering of the functions of formal state institutions along with the serious economic crisis and pressure from international institutions to carry out reforms have encouraged state administrators to build alliances with elements in society, especially entrepreneurs in order to gain short-term economic and political benefits through informal market mechanisms. . This shadow state practice should have never appeared because Law number 23 of 2014 on Regional Government, Articles 17 and Article 18 of Law Number 30 of 2014 on Government Administration do not justify the existence of a Shadow State.

The purpose of this study is to describe and analyze the shadow state phenomenon that occurs in local government in Indonesia, law number 23 of 2014 concerning Regional Government, Articles 17 and Article 18 of Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration and To describe and analyze shadow state that occurs in government in Indonesia from the perspective of *Maslahah Mursalah*

This research includes library research or normative legal research. The approach used is the statutory approach and the conceptual approach. While the legal materials used are primary, secondary and tertiary legal materials. In this study using descriptive analysis analysis method.

The results of this study indicate that the Shadow state is driven by unwritten laws, constantly changing according to the tastes of the government and the interests of entrepreneurs. The existence of a shadow state that does not yet have specific regulations in eradicating their existence considering the many interests of these shadow actors creates a legal vacuum that is unable to answer the challenges of the times. The objective conditions above prove the presence of hegemonic power of informal leaders over formal leadership. *Maslahah mursalah* can be used as a method to establish a new law provided that it is supported by verses, hadiths or *ijma'* which shows that the nature considered is benefit.

فارسة اولياء، ٢٠٢٣. دولة الظل في الحكومة المحلية في إندونيسيا منظور مصلح مرسل، أطروحة برنامج دراسة القانون الدستوري (السياسة)، كلية الشريعة، الجامعة الإسلامية الحكومية مولانا مالك إبراهيم مالنج، لمشرف عبد القادر، S.HI.M.H.

الكلمات المفتاحية: حالة الظل، مصلح مرسل، حكومة محلية
مستخلص البحث

محالة الظل هي علاقة قوة تقوم على المعاملات. يحدث نظام المعاملات لأنه يحتوي على أهداف متبادلة المنفعة لبعضها البعض. شجع تجوّل وظائف مؤسسات الدولة الرسمية إلى جانب الأزمة الاقتصادية الخطيرة والضغط من المؤسسات الدولية لإجراء إصلاحات، مسؤولي الدولة على بناء تحالفات مع عناصر في المجتمع، وخاصة رواد الأعمال من أجل تحقيق مكاسب اقتصادية وسياسية قصيرة المدى من خلال آليات السوق غير الرسمية. لا ينبغي أن تظهر ممارسة دولة الظل هذه أبدًا لأن القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١٤ بشأن الحكومة الإقليمية، والمواد ١٧ والمادة ١٨ من القانون رقم ٣٠ لعام ٢٠١٤ بشأن الإدارة الحكومية لا تبرر وجود دولة الظل.

الغرض من هذه الدراسة هو وصف وتحليل ظاهرة دولة الظل التي تحدث في الحكومة المحلية في إندونيسيا، القانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١٤ بشأن الحكومة الإقليمية، المادتان ١٧ والمادة ١٨ من القانون رقم ٣٠ لعام ٢٠١٤ بشأن الإدارة الحكومية ووصف وتحليل دولة الظل التي تحدث في الحكومة في إندونيسيا من منظور مصلحة مرسل.

يشمل هذا البحث البحث في المكتبات أو البحث القانوني المعياري. النهج المستخدم هو النهج القانوني والنهج المفاهيمي. في حين أن المواد القانونية المستخدمة هي المواد القانونية الأولية والثانوية والثالثية. في هذه الدراسة باستخدام طريقة التحليل الوصفي.

تشير نتائج هذه الدراسة إلى أن دولة الظل مدفوعة بقوانين غير مكتوبة، تتغير باستمرار حسب أذواق الحكومة ومصالح رواد الأعمال. إن وجود دولة الظل التي ليس لديها حتى الآن لوائح محددة في القضاء على وجودها مع الأخذ في الاعتبار المصالح العديدة لهذه الجهات الفاعلة في الظل يخلق فراغًا قانونيًا غير قادر على الاستجابة لتحديات العصر. تثبت الشروط الموضوعية المذكورة أعلاه وجود قوة مهيمنة للقادة غير الرسميين على القيادة الرسمية. يمكن استخدام مصلحة مرسل كوسيلة لوضع قانون جديد بشرط أن تكون مدعومة بآيات أو أحاديث أو إجماع مما يدل على أن الطبيعة المعتبرة هي المنفعة.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum, demikian Pasal 1 Ayat 3 Undang-undang Dasar (UUD) 1945 berbunyi. Negara hukum merupakan negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas apabila dilanggar. Oleh karena itu, hukum harus menjadi dasar dan pedoman bagi setiap penyelenggaraan pemerintahan. Pada praktik penyelenggaraan pemerintahan negara dilakukan oleh aparatur negara. Logemann berpendapat bahwa negara adalah himpunan jabatan-jabatan yang diadakan oleh negara untuk mewujudkan tujuan negara.¹

Hukum dasar negara Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Hukum dasar (konstitusi) ini memberikan amanat bahwa penyelenggaraan pemerintahan di negara Indonesia senantiasa mengacu pada sistem pemerintahan “negara kesatuan” dengan mengedepankan desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Pembagian daerah mengacu pada pasal 18 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah pada dasarnya pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

¹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2009), 36

masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta diharapkan daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Pemerintahan di daerah yang direpresentasikan oleh Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwakilan dari Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan di daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 dijelaskan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang dipilih secara demokratis.³ Pemilihan kepala daerah secara langsung ini dilakukan sejak tahun 2005,⁴ pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada). Kepala Daerah adalah pejabat negara yang diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat Kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.⁵

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah diberikan wewenang untuk melaksanakan Otonomi seluas-luasnya. Prinsip Otonomi Daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat yang telah diatur dalam Undang-Undang

² Penjelasan Umum Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Ayat (4)

⁴ Kansil dan Christine Kansil, "Pemerintahan Daerah di Indonesia", (Jakarta: Sinar Grafika, 2004) h. 10

⁵ Irfan Setiawan, "Handbook Pemerintahan Daerah", (Yogyakarta: Wahana Resolusi, 2018) h. 70

No.32 Tahun 2004. Salah satu kewenangan yang diberikan adalah memilih kepala daerah sendiri melalui pilkada. Agenda pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) yang dilakukan secara langsung oleh rakyat di berbagai daerah di Indonesia merupakan suatu tahap tersendiri dalam membentuk prosedur pemilihan pemimpin yang dilakukan secara demokratis. Kepala daerah sebagai pemimpin tertinggi di daerah, berperan penting dalam proses kehidupan dalam masyarakat.

Peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan yang di putuskan haruslah berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Untuk melaksanakan dan menjalankan program-program yang telah ditetapkan dalam peraturan atau kebijakan tidak lepas dari bantuan aparat birokrat atau pegawai pemerintahan yang dikenal dengan nama Pegawai Negeri Sipil (PNS). Terselenggaranya Pilkada secara langsung oleh rakyat telah menunjukkan pentingnya perhatian terhadap persoalan netralitas birokrasi. Permasalahan birokrasi di Indonesia menjadi sangat penting, dan menentukan bagi para politikus yang ingin meraih kekuasaan guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan politik. Di tingkat daerah, pada era desentralisasi otonomi daerah, birokrasi seringkali dijadikan "kendaraan politis" secara struktural untuk mendukung kemenangan pesta demokrasi daerah atau Pilkada. Hal ini terjadi dikarenakan wacana pemilihan kepala daerah secara langsung dapat merubah dominasi struktur birokrasi dalam pelayanan masyarakat pada proses pemerintah daerah. Transisi demokrasi merupakan tempat paling nyaman ketika seseorang menjabat dimana legitimasi masyarakat digunakan untuk mempermudah ruang gerak dominasi politik oleh golongan yang memiliki kepentingan. Hal ini dilatar belakangi oleh perubahan sistem desentralisasi dan

otonomi daerah yang memberikan otoritas penuh kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian daerah menjadi wahana baru untuk menjalankan serangkaian kegiatan politik di kancah lokal yang memunculkan kewenangan-kewenangan yang dapat diselenggarakan dengan bebas oleh daerah.⁶ Salah satunya adalah kemunculan aktor non formal yang ikut mengendalikan pemerintahan atau lebih dikenal dengan istilah *shadow state*.

Negara bayangan dikuasai oleh gabungan pejabat atau birokrat dan aktor non-negara yang tidak memiliki posisi formal, tetapi memiliki keterkaitan langsung dan terkait erat dengan elit otoritas negara. Mereka mengelola urusan pemerintahan dan mengontrol politik negara di belakang layar dan berlangsung secara informal. Aktor non negara seringkali memanfaatkan bisa juga menyalahgunakan kewenangan dan kewenangan stakeholders yang menduduki jabatan pejabat dalam struktur pemerintahan negara. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa *shadow state* yang bertumpu pada patronase sangat mudah terjerumus ke dalam praktik korupsi.

Menurut Barbara Harriss White dalam Puri, terdapat empat karakteristik umum dari praktik *shadow state*. *Pertama* hadir sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal Negara. *Kedua* akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (*shortterm political and economic benefits*) di luar bingkai regulasi formal. *Ketiga* mekanisme kerja dapat dibedakan dalam tiga jenis yaitu memanipulasi kebijakan publik, jaringan aliansi antar-personal (*individual*

⁶ Ismiati Nur Istiqomah, "Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal," *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2013): h. 193.

alliances), dan aliansi antar-lembaga (*institutional alliances*). Keempat aktor yang terlibat adalah para penyelenggara negara (*state actors*) dan aktor aktor dalam masyarakat (*societal actors*) misalnya para pengusaha, politisi partai politik, bahkan kelompok criminal.⁷ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa praktek shadow state merupakan sebuah relasi yang didasarkan pada transaksional. sistem transaksional tersebut berlangsung karena memiliki tujuan yang saling menguntungkan satu sama lain.⁸

Konteks *Shadow state* dalam pemerintahan daerah salah satunya adalah hubungan antara pemerintah daerah dan pembisnis. *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Kerjasama di antara mereka akan menimbulkan gejala monopoli di dalam penguasaan sumber-sumber utama ekonomi yang akan selalu diliputi ketidakpastian. Ironisnya oknum swasta rela memberikan uang suap kepada pemegang kekuasaan untuk menggoalkan kebijakan yang menguntungkan dirinya.⁹

Foucault menyebutkan bahwa kekuasaan ada dimana-mana dan kekuasaan hanyalah sebuah strategi. Strategi ini berlangsung di mana-mana dan di sana terdapat sistem, aturan, susunan dan regulasi. Kekuasaan ini tidak datang dari luar, melainkan kekuasaan menentukan susunan, aturan dan hubungan-hubungan dari

⁷ Widhiana Hestining Puri, "Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 4 (2019): h. 355.

⁸ Asmawati, Towar Ikbal Tawakkal, and Sholih Muadi, "Religion, Political Contestation and Democracy: Kiai's Role as Vote Broker in Madurese Local Political Battle," *Buletin Al-Turas* 27, no. 1 (2021): 39.

⁹ Rakhmad Kavin, "Politik Lokal Di Bangka Belitung: Antara Timah Dan Etnis Tionghoa," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, no. 2 (2016): h. 83.

dalam dan memungkinkan semuanya terjadi.¹⁰ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadikan sebuah kendaraan yang mampu menghubungkan pemerintah dengan pengusaha untuk membentuk shadow state demi keuntungan masing-masing pihak. pada akhirnya, kekuasaan yang dimandatkan oleh rakyat menjadi salah satu mekanisme yang mampu melancarkan praktek atas kepentingan hingga pada akhirnya terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Pada Tahun 2013, pemerintahan daerah Kota Tegal melaksanakan Pilkada, dan dimenangkan oleh pasangan calon walikota dan wakil walikota, SM dan wakilnya NS berhasil memenangkan Pilkada dengan mengalahkan 3 pasangan calon lainnya. Pasca terpilihnya kepala daerah baru dalam suatu daerah, harapan terselanggaranya good governance pun muncul. Masyarakat menaruh harapan besar kepada kepala daerah terpilih untuk memajukan Kota Tegal dan mensejahterahkan kehidupan masyarakatnya.¹¹

Sesuai dengan ketentuan asas penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, daerah memiliki hak penuh untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, termasuk di dalamnya mengatur dan mengelola aparatur negara (para birokrat atau PNS). Dalam hal menata susunan birokrasi pemerintahan di Kota Tegal, SM bersama wakilnya NS banyak sekali melakukan perubahan atau sering disebut dengan rotasi jabatan.

¹⁰ Michel Foucault, *Seks Dan Kekuasaan, Diterjemahkan Oleh S.H Rahayu* (jakarta: Gramedia, 2000). h. 144

¹¹ Ismiati Nur Istiqomah, "Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal," *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2013)

Bersembunyi dalam istilah rotasi jabatan, SM-NS berhasil menyusun birokrasi yang sesuai dan sejalan dengan pemikiran dan kehendak mereka. Posisi jabatan strategis banyak diisi oleh birokrat yang pro terhadap SM-NS.¹²

Dalam fenomena tersebut, hubungan kekerabatan antara SM-NS dengan para aparat birokrat menjadi faktor penentu utama dalam menyusun susunan birokrasi. Dilantik pada bulan Oktober 2013, pada tahun 2015 tercium kabar tidak sedap mengenai hubungan kerja antara walikota dan wakil walikota. Adanya permasalahan “dapur partai” membuat hubungan mereka sudah tidak harmonis. Ketidakharmonisan hubungan kerja SM-NS, membuat para aparat birokrat di lingkungan Pemkot mengancam untuk mogok kerja masal. Hal itu disampaikan oleh sejumlah staf Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dengan mengatasnamakan Korps Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia (Korpri) Dewan Pengurus Kota Tegal dalam audiensi bersama sejumlah anggota DPRD Kota Tegal, di ruang paripurna gedung DPRD setempat. Bermula dari kasus tersebut, berujung pada keluarnya Surat Keputusan Walikota Tegal, yang terbit pada tanggal 20 April 2015, yang isinya tentang penjatuhan hukuman berupa pembebasan dari jabatan kepada beberapa pejabat birokrat Kota Tegal. Alasan SM mengeluarkan SK tersebut adalah para birokrat tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran disiplin, yakni dengan menyatakan sikap penolakan terhadap

¹² Ismiati Nur Istiqomah, “Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal,” *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2013)

kepemimpinan SM dan menolak pemeriksaan dalam rangka dimintai keterangan atas dugaan pelanggaran disiplin tersebut.¹³

Penolakan kepemimpinan SM dan ancaman mogok kerja yang dilayangkan oleh aparat birokrat ini, selain didasarkan oleh ketidakharmonisan hubungan kerja Walikota dan Wakil Wali Kota, juga dikarenakan adanya indikasi informal governance (Pemerintahan Informal) dalam jalannya birokrasi pemerintahan selama kepemimpinan SM. Adanya campur tangan dan intervensi dalam kepemimpinan SM dari pihak yang secara legal formal tidak memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan berasal dari AM. AM merupakan Ketua tim sukses pemenangan pilukada SM-NS dalam Pilkada Kota Tegal tahun 2013. Walikota dan Wakil Walikota Tegal, pada khususnya menghadapi kesulitan untuk memfungsikan secara maksimal institusi formal pemerintah kota yang ada, hal ini dikarenakan AM sebagai figur yang memiliki kekuatan lebih telah berperan besar dalam pemenangan SM-NS pada saat pilukada dilaksanakan tahun 2013. Dengan kata lain, bahwa dominasi AM dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintah daerah di Kota Tegal merupakan bagian dari timbal balik atau pengembalian atas apa yang ia lakukan pada saat pemilihan walikota.¹⁴

Pada Agustus 2010, Presiden Susilo Bambang Yudoyono meresmikan kota Sofifi, ibu kota kecamatan Oba Utara, wilayah Kota Tidore Kepulauan, di Pulau

¹³ Levi Wiliantoro. 2016. Skripsi Analisis Konflik Antara Birokrasi dengan Walikota Tegal Periode 2014-2019. Ilmu Pemerintahan, Fisip, Undip.

¹⁴ Ismiati Nur Istiqomah, "Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal," *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2013): h. 193.

Halmahera sebagai ibu kota provinsi Maluku Utara yang baru, menggantikan Ternate yang berada di Pulau Ternate.¹⁵ Sofifi sendiri telah menjadi ibu kota Maluku Utara sejak 12 Oktober 1999 dalam UU No 46 Tahun 1999 seiring berdirinya provinsi Maluku Utara, hasil pemekaran provinsi Maluku. Masalahnya, ketika diresmikan saat itu, Sofifi masih sangat kekurangan infrastruktur. Ibu kota akhirnya dipindah sementara ke Ternate menunggu proses pembangunan infrastruktur.¹⁶

Konflik terbuka bermula dari pemerintah Kota Tidore Kepulauan (Tikep) dan DPRD Tikep serta pihak kesultanan Tidore dalam bentuk penolakan atas wacana status Sofifi untuk menjadi daerah otonom baru (DOB). Untuk menjadi ibukota, Sofifi harus dimekarkan dari kota Tikep. Pemerintah kota Tikep menolak keras pemekaran karena dengan mengeluarkan Sofifi dari wilayahnya untuk menjadi daerah otonom baru, pemerintah kota Tikep akan mengalami penurunan PAD besar-besaran. Sekitar separuh PAD Kota Tidore Kepulauan berasal dari Sofifi.¹⁷ DPRD Tikep pada bulan Mei 2011 melakukan Sidang Paripurna yang menolak usul pemekaran Sofifi tersebut. Sementara itu, Gubernur tetap mendorong pemekaran Sofifi agar memperoleh lahan baru untuk kepentingan politik dan ini didukung oleh rakyat Sofifi. Akibatnya terdapat konflik vertikal dan horizontal yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Tikep bersama DPRD dan sultan Tidore

¹⁵ The Jakarta Post (4 Agustus 2010) President Supports Plan To Create Economic Center In Morotai. Diakses Tanggal 24 Februari 2023, Dari <http://www.thejakartapost.com/news/2010/08/04/president-supports-plan-create-economic-center-morotai.html>

¹⁶ Bahrar Taib, “*Shadow State Studi Kasus tentang Konflik Status Sofifi*”, Program Pascasarjana Program Studi sosiologi Universitas Muhammadiyah Malang, 2013.

¹⁷ Qodir, Z., Sulaksono, T. (2012) Politik Rente Dan Konflik Di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara. Jksg Working Paper No: 002/Jksg/2012, hlm. 33

yaitu dengan pemerintah provinsi Maluku Utara dan dengan rakyat Sofifi yang diwakili oleh AMOB (Aliansi Oba Bersatu).¹⁸

Pemerintah provinsi berpegang pada rekomendasi penelitian Universitas Indonesia, yang dananya datang dari pemerintah provinsi Maluku Utara itu sendiri. Begitu juga, pemerintah Tikep dan Kesultanan Tidore berpegang pada penelitian UGM yang biayanya diduga berasal dari pemerintah Tikep. Penelitian UI menyimpulkan perlunya kota Sofifi berdiri sendiri sementara penelitian UGM 3 menyimpulkan kalau kota Sofifi tidak perlu berdiri sendiri.¹⁹ Dalam wacana konflik antara kesultanan Tidore dengan Pemerintah Pusat/Provinsi perlu diperhatikan tentang gagasan *shadow state*. *Shadow state* merujuk pada legitimasi sistem pemerintahan berbasis budaya lokal yang berbentuk kesultanan untuk mendukung pemerintah pusat. Perlu digarisbawahi kalau *shadow state* berkonotasi negatif bagi pemerintahan, khususnya pemerintahan negara kesatuan. Akan terlihat bahwa pemerintah melanggar prinsip dasar kebangsaan jika harus berkompromi tanpa dasar legalitas dengan kekuasaan tradisional ataupun *shadow state*. Untuk itu, kesimpulan bahwa pemanfaatan *shadow state* sebagai sebuah usaha penanganan konflik di Maluku patut dikaji ulang.²⁰

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah terhadap pengusaha salah satunya adalah bentuk dari manipulasi kebijakan publik untuk kepentingan pengusaha transaksi bawah tangan antara penguasa dan pengusaha

¹⁸ Bahran Taib, “*Shadow State Studi Kasus tentang Konflik Status Sofifi*”...

¹⁹ Qodir, Z., Sulaksono, T. (2012) Politik Rente Dan Konflik Di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara. Jksg Working Paper No: 002/Jksg/2012, hlm. 34

²⁰ Bahran Taib, “*Shadow State Studi Kasus tentang Konflik Status Sofifi*”...

dalam tender proyek pemerintah dan pemaksaan swastanisasi aset-aset negara.²¹ Para penyelenggara negara mengundang para investor nasional dan asing untuk bergabung dalam jaringan *shadow state* yang dibangun dan sebagai imbalannya para pengusaha tersebut diberi perlindungan dengan menggunakan otoritas formal yang di miliki oleh para pejabat negara. Di sini jelas terlihat bahwa antara penguasa dan pengusaha telah terjadi transaksi ekonomi dan politik tanpa harus melalui institusi formal negara atau yang disebut “*politicians and a few business men without state office exercising significant political authority through private control of resources*”.²²

Persoalan praktek shadow state ini, jika dilihat perspektif Masalah Mursalah, yang mana masalah mursalah adalah setiap makna (nilai) yang diperoleh ketika menghubungkan hukum dengannya, atau menetapkan hukumnya berupa mendapat manfaat atau menolak mudarat dari orang lain, dan tidak ada dalil yang mengakui atas menolak keberadaannya. Masalah mursalah disini memiliki tujuan yaitu untuk kemaslahatan bagi umat manusia serta mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindarkan mudarat dari manusia secara utuh, yang sejalan dengan hakikat masalah mursalah ini.

Untuk menghindari pengulangan kajian terhadap hal yang sama dalam penelitian ini, dalam penelitian ini peneliti melakukan kajian pada beberapa

²¹ Syarif Hidayat and Malik Gismar, “GOOD GOVERNANCE VS SHADOW STATE Ofgovernance in Provinces Accross Indonesia Might Be Linked to the Existence of Shadow State Illustrations Are Dalam Review Teori Tentang the New Emerging Way of Thinking about Government Pierre and Lain Dalam Formulasi Bah” (2007): 34.

²² Reno William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). h. 1

penelitian terdahulu. Berikut beberapa hasil penelitian sebagai pembanding penelitian yang akan diteliti sebagai berikut:

Penelitian yang berjudul relasi aktor dalam politik pembangunan kota: studi kasus kebijakan program reklamasi pantai di Kota Makassar, oleh Sakinah Nadir. disertasi ini memberikan fokus kajian pada politik pembangunan kota terkait dengan adanya kebijakan pembangunan yang melibatkan beragam aktor dan kepentingan didalamnya.²³ Perbedaan dengan penelitian ini yaitu pada penelitian ini hanya membahas terkait relasi aktor dalam politik pembangunan kota, serta tidak mengkaji dari sudut pandang masalah mursalah dimana akan dilengkapi kekosongan literasi tersebut dengan penelitian yang akan peneliti lakukan.

Penelitian yang berjudul pola relasi kuasa negara dan kelompok tambang minyak ilegal (studi kasus tambang minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan) dilakukan oleh Choirul Wahyudi.²⁴ Perbedaan dengan penelitian ini yaitu pada penelitian ini membahas pola relasi dalam pengelolaan tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang yang menimbulkan tanda tanya, serta tidak mengkaji dari sudut pandang masalah mursalah.

Penelitian yang berjudul relasi kuasa organisasi kemasyarakatan islam dan penguasa yang dilakukan oleh Alrdi Samsa tahun 2019. Studi ini akan membahas

²³ Sakinah Nadir, "Relasi Aktor Dalam Politik Pembangunan Kota : Program Doktor Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada" (2021).

²⁴ Choirul Wahyudi, "Pola Relasi Kuasa Negara Dan Kelompok Tambang Minyak Ilegal (Studi Kasus Tambang Minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan)," *Ampera: A Research Journal on Politics and Islamic Civilization* 1, no. 2 (2020): 159–171.

terkait fenomena *shadow state* di Yogyakarta.²⁵ Perbedaan dengan penelitian ini yaitu pada penelitian ini ditelaah lebih dalam dengan melihat peran Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) dalam proses pengelolaan bisnis parkir dan pariwisata di Alun-Alun Utara yang sudah dioperasikan dan dilakukan revitalisasi pada tahun 2015, serta tidak mengkaji dari sudut pandang masalah mursalah.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, pentingnya penelitian ini diangkat dengan mempertimbangkan perihal *shadow state* yang terjadi di Pemerintah Daerah apakah sudah sesuai atau tidak dengan peraturan yang berlaku. Bagaimana dampaknya, apakah mendatangkan manfaat bagi masyarakat dalam menegakkan supremasi hukum. Urgensi uraian diatas penulis menuangkannya dalam penelitian yang berjudul: “***Shadow State dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Perspektif Masalah Mursalah***”

B. Batasan Masalah

Agar penelitian lebih terfokus dan tidak meluas dari pembahasan dimaksudkan, maka penelitian ini membataskan ruang lingkup penelitian kepada Praktek *Shadow State* di Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, serta pembahasan *Shadow State* perspektif *Maslahah Mursalah*.

²⁵ Alrdi Samsa, “Relasi Kuasa Organisasi Kemasyarakatan Islam Dan Penguasa (Studi Kasus: Praktik *Shadow State* Gerakan Pemuda Ka'bah Khittah Yogyakarta Dalam Pengelolaan Alun-Alun Utara),” *Jurnal Sosial Soedirman* 3, no. 1 (2019): 53–67.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fenomena *shadow state* yang terjadi dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Bagaimana fenomena *shadow state* yang terjadi dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia perspektif Masalah Mursalah?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis fenomena *shadow state* yang terjadi di pemerintahan daerah di Indonesia undang-undang nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis *shadow state* yang terjadi di pemerintahan di Indonesia perspektif Masalah Mursalah

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah pengembangan hukum serta diharasapkan mampu memberikan konstribusi ide atau gambaran teoritis tentang praktek *shadow state* yang terjadi di Pemerintahan Daerah Perspektif Masalah Mursalah.

2. Manfaat Secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan khususnya Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan terkait penyelenggaraan pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, serta sebagai bahan rujukan, pertimbangan dan pemikiran dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Bagi Masyarakat

Untuk menjawab permasalahan yang terjadi di masyarakat dan memberikan wawasan serta sumbangsih pemikiran bagi kemaslahatan umum.

c. Bagi Akademisi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat memberikan penambahan pengetahuan ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya tentang *Shadow State* di pemerintahan daerah, sehingga peneliti lain dapat menjadikan penelitian ini sebagai sumber penelitiannya, baik di program studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah, atay dalam skala yang lebih luas.

F. Definisi Konseptual

Untuk menghindari kesalahpahaman, maka perlu batasan dan definisi operasional tentang beberapa hal yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. *Shadow State*:

Kekuasaan yang bersifat personal, kolusif dan koruptif, di mana keputusan dan kebijakan diambil oleh seorang penguasa tanpa mengikuti hukum atau peraturan tertulis.²⁶ *Shadow state* merupakan sesuatu yang dilakukan oleh aktor-aktor di luar pemerintahan, yang dilakukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang tidak bisa dilakukan oleh Negara. Tetapi ternyata fenomena ini telah meluas dan aktor-aktor di dalam Negara pun ikut bermain dalam area yang berada di bawah bayang-bayang Negara.²⁷

2. Pemerintah Daerah:

Menurut Pasal 1 ayat (3) UU No.23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah bahwa Pengertian pemerintah daerah ialah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain itu Pemerintahan Daerah juga memiliki arti pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga

²⁶ <https://nasional.sindonews.com/berita/823682/12/ratu-atut-terapkan-praktik-shadow-state> diakses pada 10 November 2022

²⁷ <https://mapcorner.wg.ugm.ac.id/2017/02/john-kei-premanisme-dan-shadow-state/> diakses pada 10 November 2022

pemerintah daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).²⁸

3. *Maslahah Mursalah*

Maslahah Mursalah merupakan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam al-Qur'an maupun sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersenderkan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan.²⁹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Pada penelitian hukum jenis ini, hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law inn books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang menjadi patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.³⁰ Penelitian hukum normatif merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang

²⁸ <https://artikelsiana.com/pengertian-pemerintah-daerah-asas/> diakses pada 10 November 2022

²⁹ Amin Farih, *Kemaslahatan dan Pembaharuan Hukum Islam*. (Semarang: Walisongo Press 2008) hlm.17

³⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.118

dihadapi sehingga diperoleh argumentasi, teori atau konsep baru untuk menyelesaikan masalah.³¹

Penelitian hukum normatif yang dikaji dalam penelitian ini adalah berfokus pada norma hukum positif terkait praktek *shadow state* yang terjadi di Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan serta menganalisis terkait praktek *shadow state* perspektif masalah mursalah.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan yaitu pendekatan yang menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.³² Hasil penelaahan undang-undang tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan beberapa bahan pengkajian perundang-undangan, yaitu: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) yaitu pendekatan yang menelaah konsep yang berdasarkan atas pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, untuk menemukan ide-ide

³¹ Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm.35

³² Salim dan Erlis Septiana Nurbani, “*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*” (Jakarta: PT rajaGrafindo persada, 2016), hlm.17

yang melahirkan konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.³³ Penelitian ini penulis akan melakukan studi konsep terkait pandangan masalah mursalah terkait praktek shadow state yang terjadi di Pemerintahan Daerah Kota Tegal, yang nantinya dapat memberikan kontribusi keilmuan serta pemahaman yang komprehensif.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini ada tiga jenis, yaitu:

a.) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mencakup ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.³⁴ Bahan hukum primer yang digunakan penulis adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian, diantaranya adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 3) Pasal 17 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

b.) Bahan Hukum Sekunder

³³ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, "*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*" (Jakarta: PT rajaGrafindo persada, 2016), hlm.19

³⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.118

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³⁵ Bahan hukum tersebut diperoleh dari penelusuran buku-buku dan artikel-artikel yang berkaitan dengan penelitian ini dan memberikan penjelasan mendalam mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah buku-buku, jurnal, skripsi, tesis, dan disertasi serta artikel ilmiah dan tulisan di internet yang terkait dengan penelitian ini, yang sumber referensinya jelas.

c.) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder.³⁶ Seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Ensiklopedia dan lain-lain.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pada bagian ini dijelaskan urutan kerja, alat, dan cara pengumpulan bahan hukum primer, sekunder maupun tersier yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian, karena masing-masing pendekatan memiliki prosedur dan teknik yang berbeda. Metode pengumpulan bahan hukum primer dalam penelitian normatif antara lain dengan melakukan penentuan bahan hukum, inventarisasi bahan hukum yang relevan, dan pengkajian

³⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*"...119

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet-3, (Jakarta: *ress, 1986) 52

bahan hukum,³⁷ yakni melalui studi literatur hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan terkait yang dikelompokkan berdasarkan level atau hierarki peraturan perundang-undangan. Pada pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan, membaca, menelaah dan mencatat beberapa bahan hukum yang relevan yaitu literatur- literatur, karya ilmiah (hasil penelitian), majalah, surat kabar, dan jurnal ilmiah yang terkait dengan penelitian ini. Adapun pengumpulan bahan hukum tersier yakni melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun elektronik melalui internet, hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan kerangka teori dari hasil pemikiran para ahli kemudian dilihat relevansinya dengan fakta yang terjadi di lapangan yang kemudian diolah sesuai dengan teknik analisis bahan hukum.

5. Metode Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan melakukan penelusuran terhadap bahan-bahan hukum yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini.³⁸ Setelah semua bahan hukum telah terkumpul baik primer, sekunder, maupun tersier, langkah selanjutnya akan disusun dalam suatu susunan yang komprehensif, untuk selanjutnya akan dibuat deskripsi dan kemudian akan dianalisis secara yuridis kualitatif dengan berpedoman pada norma-norma

³⁷ Tim Penyusun Pedoman Penelitian Karya Ilmiah Fakultas Syariah, "Pedoman Penelitian Karya Ilmiah" (Malang: UIN Press, 2022) 20

³⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006) hlm.13

(aturan-aturan) hukum yang ada. Analisis akan dilakukan baik terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier, agar hasil analisis ini merupakan suatu deskripsi analitis yang komprehensif.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis bahan hukum metode penafsiran (interpretasi). Interpretasi hukum terjadi, apabila terdapat ketentuan undang-undang yang secara langsung dapat diterapkan pada kasus konkret yang dihadapi, atau metode ini dilakukan dalam hal peraturannya sudah ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret atau mengandung arti pemecahan atau penguraian akan suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen*), konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), dan ketidakpastian dari suatu peraturan perundang-undangannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks tersebut.³⁹ Ketentuan yang belum jelas atau multitafsir suatu produk hukum berupa peraturan perundang-undangan akan menimbulkan permasalahan, sehingga untuk mengatasi hal tersebut perlu dilakukan penafsiran terhadap ketentuan tersebut akan memudahkan untuk mengetahui maksud dan tujuan dari penyusunan undang-undang terhadap peraturan yang dikeluarkan tersebut.

Penafsiran yang digunakan pada penelitian ini adalah penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis serta penafsiran autentik. Penafsiran gramatikal merupakan penafsiran untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikan Bahasa, susunan kata atau bunyinya.

³⁹ Jazim Hamidi, "*Hermeneutika Hukum*", (Yogyakarta: UII Press, 2005) hlm. 52

Penafsiran sistematis merupakan penafsiran undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan dengan menghubungkan undang-undang lain. Penafsiran autentik adalah penjelasan yang diberikan oleh undang-undang dan terdapat dalam teks undang-undang.⁴⁰ Penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum yang digunakan untuk menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁴¹

Bahkan teks undang-undang itu tidak pernah jelas dan selalu membutuhkan penafsiran. Barangsiapa yang mengatakan bahwa teks undang-undang sudah sangat jelas, sehingga tidak membutuhkan interpretasi lagi, sebenarnya yang mengatakan demikian sudah melakukan interpretasi sendiri. Pernyataan tentang jelasnya teks, sudah merupakan hasil interpretasi terhadap teks tersebut.⁴² Penafsiran perundang-undangan ini digunakan oleh penulis untuk mengkaji dan menganalisis berbagai bahan hukum yang telah dikumpulkan penulis, sehingga penulis dapat menafsirkan berbagai norma hukum untuk menjawab permasalahan yang diteliti yakni terkait dengan praktek shadow state terhadap peraturan perundang-undangan lainnya.

⁴⁰ Soedikno Mertokusumo, *"Mengenal hukum Suatu Pengantar"*. (Yogyakarta: Liberty, 2003) h.170-172

⁴¹ Jimly Asshidiqie, *"Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara"*. (Jakarta: InHilco, 2006) h. 273

⁴² Achmad Alie, *"Menguak Tabir Hukum"*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002) h. 146-147

H. Penelitian Terdahulu

Penelitian pertama yang menjadi rujukan peneliti adalah penelitian yang berjudul relasi aktor dalam politik pembangunan kota: studi kasus kebijakan program reklamasi pantai di Kota Makassar, oleh Sakinah Nadir. disertasi ini memberikan fokus kajian pada politik pembangunan kota terkait dengan adanya kebijakan pembanguana yang melibatkan beragam aktor dan kepentingan didalamnya. Dengan mengambil kasus kebijakan program reklamasi pantai di kota Makassar. Persoalan kunci yang dieksplorasi dalam penelitian ini terkait dengan bagaimana pengaruh aktor-aktor dominan terutama aktor negara dan aktor swasta dalam kebijakan pembangunan. Fokus penelitian ini terletak pada upaya untuk menganalisis jejaring dan relasi informal maupun personal yang mempengaruhi arah dan implementasi kebijakan pembangunan kota. Cara kerja dalam penelitian ini mengikuti tata aturan penelitian kualitatif (*qualitative research*) dengan menggunakan studi kasus sebagai jenis penelitian. Pilihan program reklamasi sebagai kebijakan pembangunan kota di Makassar sebagai sebuah kasus untuk dikaji secara mendalam sehingga mampu membongkar realitas di balik fenomena tersebut. Temuan utama dalam penelitian ini menunjukkan bahwa aktor swasta memberi pengaruh besar dan menjadi aktor dominan dalam kebijakan reklamasi pantai di Makassar yang seharusnya menjadi otoritas aktor negara. Untuk mendapatkan posisi tersebut aktor swasta membangun relasi-relasi informal dengan aktor pemerintah terutama individu-individu dari aktor

pemerintah yang memiliki otoritas dan kekuasaan besar dalam menentukan keberlangsungan kebijakan reklamasi.⁴³

Penelitian kedua yang menjadi rujukan peneliti adalah penelitian yang berjudul pola relasi kuasa negara dan kelompok tambang minyak ilegal (studi kasus tambang minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan) dilakukan oleh Choirul Wahyudi. Penelitian ini akan menguraikan bagaimana pola relasi dalam pengelolaan tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang dengan dua rumusan masalah, yang pertama apa saja Faktor yang membentuk relasi kuasa antara Negara dan kelompok tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pendekatan yang akan digunakan untuk mendukung penelitian ini adalah menggunakan pendekatan studi kasus. Dalam penelitian ini, data akan dibagi menjadi dua macam, yaitu data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh di lapangan melalui wawancara dan observasi langsung di tempat penelitian. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman yang membagi langkahlangkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi. Kehadiran tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang menimbulkan sebuah tandatanya dimana kehadiran dan bagaimana

⁴³ Sakinah Nadir, "Relasi Aktor Dalam Politik Pembangunan Kota : Program Doktor Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada" (2021).

peran Negara khususnya pemerintahan terkait dalam pengelolaan sumberdaya alam dalam kasus tambang minyak ilegal di Kecamatan Keluang.⁴⁴

Penelitian ketiga yang menjadi rujukan peneliti adalah penelitian yang berjudul relasi kuasa organisasi kemasyarakatan islam dan penguasa yang dilakukan oleh Alrdi Samsa tahun 2019. Studi ini akan membahas terkait fenomena *shadow state* di Yogyakarta. Fenomena tersebut akan ditelaah lebih dalam dengan melihat peran Gerakan Pemuda Ka'bah (GPK) dalam proses pengelolaan bisnis parkir dan pariwisata di Alun-Alun Utara yang sudah dioperasikan dan dilakukan revitalisasi pada tahun 2015. Adanya keragaman adat dan budaya di Indonesia diyakini akan berpengaruh pada perbedaan pola dan ritme terkait praktik *shadow state*. Ciri khas dalam pola yang ditampilkan oleh berbagai daerah akan membawa argumen mendasar bahwa kebijakan otonomi daerah akan berpengaruh pesat bagi perkembangan politik lokal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Digunakan untuk membantu mempelajari, menerangkan dan menginterpretasi suatu kasus secara alami tanpa adanya intervensi pihak luar. metode penelitian ini yang secara khusus dikehendaki untuk menyelidiki atau melacak peristiwa kontemporer, bahwa objek yang dapat diangkat sebagai kasus bersifat kontemporer, yaitu yang sedang atau telah berlangsung namun memiliki dampak dan pengaruh yang luas. Unit analisis yang dipakai oleh peneliti yakni berbasis aktor. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pola relasi yang terjadi dalam praktik *shadow state* di Alun-Alun Utara Yogyakarta melibatkan

⁴⁴ Choirul Wahyudi, "Pola Relasi Kuasa Negara Dan Kelompok Tambang Minyak Ilegal (Studi Kasus Tambang Minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan)," *Ampera: A Research Journal on Politics and Islamic Civilization* 1, no. 2 (2020): 159–171.

setidaknya 6 aktor yakni, FKKU, PPP, GPK, Wali Kota, Pemerintah Provinsi, dan DPRD. Mereka secara informal melakukan praktik pembagian sumber ekonomi melalui mekanisme formal ataupun informal. Praktik shadow state yang dilakukan tersebut juga tidak bisa dilepaskan dari posisi *local strongmen* yang ada. Sosok Fuad Andreago menjadi tokoh penting dalam jalannya praktik yang ada. Fuad sengaja dicitrakan sebagai pimpinan di lapangan oleh tokoh-tokoh kuat seperti Syukri Fadholi, Umar Said dan Denny Yusuf. Tidak hanya kuat dibasis massa, namun Fuad Andreago pun kuat di ranah elite politik.⁴⁵

Penelitian keempat yang menjadi rujukan peneliti adalah penelitian yang berjudul Relasi Kuasa Antar Elite Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Desa Sukodono, Kecamatan Sukodono, kabupaten Sidoarjo oleh Ahmad Adib Setiawan tahun 2019. Penelitian ini membahas tentang relasi kuasa antar elite dalam proses perencanaan pembangunan di Desa Sukodono, Kecamatan Sukodono, Kabupaten Sidoarjo. Elite merupakan kelompok individu atau kelompok masyarakat yang memiliki posisi yang dianggap lebih, akan tetapi orang yang telah diakui oleh masyarakat. Dalam perencanaan pembangunan tidak lepas adanya pengaruh dari aktor yang ada dalam perumusan perencanaan pembangunan, aktor tersebut merupakan elite yang memiliki kedudukan struktural dan kedudukan non struktural. Dalam forum perencanaan pembangunan yang dikenal setiap satu tahun sekali biasa disebut forum Musrenbangdes. Kepentingan para elite dalam forum

⁴⁵ Alrdi Samsa, "Relasi Kuasa Organisasi Kemasyarakatan Islam Dan Penguasa (Studi Kasus: Praktik Shadow State Gerakan Pemuda Ka'bah Khittah Yogyakarta Dalam Pengelolaan Alun-Alun Utara).," *Jurnal Sosial Soedirman* 3, no. 1 (2019): 53–67.

Musrenbangdes telah selesai terlebih dahulu sebelum forum musrenbangdes dilakukan. Penelitian ini menggunakan teori Suzanne Keller. Dalam perencanaan pembangunan ditemukan bahwa peran elite sangat kuat dan elite bermain dalam proses perencanaan pembangunan. Dalam elite desa ditemukan adanya elite yang berkuasa, elite strategis, dan kelompok masyarakat. Pada umumnya perencanaan pembangunan merupakan bertujuan untuk mensejahterakan semua elemen masyarakat akan tetapi ditemukan bahwa perencanaan pembangunan hanya menguntungkan elite saja bukan untuk kelompok masyarakat.

Keempat penelitian diatas menjadi pijakan peneliti dalam melakukan penelitian ini dimana penelitian terdahulu menjadi salah satu referensi peneliti, peneliti akan mensistemasikan dalam bentuk tabel dengan tujuan untuk mempermudah pembaca, sebagai berikut :

Tabel
Penelitian Terdahu

No.	Penulis	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Sakinah Nadir, tahun 2021	Relasi aktor dalam politik pembangunan kota: studi kasus kebijakan program	Pembahasan yang utama dari penelitian ini terkait relasi aktor dalam politik	Perbedaanya yaitu pada tempat, judul, waktu pelaksanaan dan fokus penelitian.

		reklamasi pantai di kota makassar	pembangunan kota. Persamaan dari penelitian ini adalah Sama-sama meneliti tentang shadow state yang diperankan oleh aktor formal dan informal dalam pemerintahan.	penelitian ini tidak mengkaji dari sudut pandang fiqh islam dimana akan dilengkapi kekosongan literasi tersebut dengan penelitian yang akan peneliti lakukan.
2.	Choirul Wahyudi dkk, Tahun 2019	pola relasi kuasa negara dan kelompok tambang minyak ilegal (studi kasus tambang minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi	Pembahasan yang utama dari penelitian ini terkait pola relasi kuasa negara dan kelompok tambang minyak ilegal. Persamaan dari penelitian ini adalah Sama-	Pembahasan yang utama dari penelitian ini terkait relasi aktor dalam politik pembangunan kota. Persamaan dari penelitian ini adalah

		Banyuasin Sumatera Selatan)	sama meneliti tentang aktor <i>shadow state</i> .	Sama-sama meneliti tentang shadow state yang diperankan oleh aktor formal dan informal dalam pemerintahan.
3.	Alrdi Samsa tahun 2019	relasi kuasa organisasi kemasyarakatan islam dan penguasa	Pembahasan yang utama dari penelitian ini terkait relasi kuasa organisasi kemasyarakatan islam dan penguasa. Persamaan dari penelitian ini adalah Sama- sama meneliti tentang <i>shadow state</i> .	Perbedaanya yaitu pada tempat, jedul, waktu pelaksanaan dan fokus penelitian. penelitian ini tidak mengkaji dari sudut pandang fiqh islam dimana akan dilengkapi kekosongan literasi tersebut

				dengan penelitian yang akan peneliti lakukan.
4.	Ahmad Adib Setiawan tahun 2019	Relasi Kuasa Antar Elite Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Desa Sukodono, Kecamatan Sukodono, kabupaten Sidoarjo	Pembahasan yang utama dari penelitian ini terkait Relasi Kuasa Antar Elite Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Di Desa Sukodono. Persamaan dari penelitian ini adalah Sama- sama meneliti tentang shadow state yang diperankan oleh aktor formal dan	Perbedaanya yaitu pada tempat, judul, waktu pelaksanaan dan fokus penelitian. penelitian ini tidak mengkaji dari sudut pandang fiqh islam dimana akan dilengkapi kekosongan literasi tersebut dengan penelitian yang akan peneliti lakukan.

			informal dalam pemerintahan.	
--	--	--	---------------------------------	--

I. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan agar dalam menyusun penelitian ini lebih sistematis dan fokus serta terarah dalam satu pemikiran, mengacu pada sistematika pembahasan dalam buku pedoman penulisan karya tulis ilmiah Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang Tahun 2022. Peneliti akan menyajikan sistematika penulisan ini untuk gambaran umum dari penelitian yang terdiri dari beberapa bab yaitu: Pertama pendahuluan, kedua kajian pustaka, ketiga hasil dan pembahasan dan keempat penutup serta daftar pustaka yang dapat dipaparkan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, Dalam bab ini menjelaskan latar belakang masalah yang merupakan suatu pemaparan munculnya masalah yang dilapangan dan yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, penelitian terdahulu serta sistematika pembahasan dalam penulisan penelitian ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA, Berisi pemikiran dan/atau konsep-konsep yuridis sebagai landasan teoritis untuk pengkajian dan analisis masalah dan berisi perkembangan data dan/atau informasi, baik secara substansial maupun metode-metode yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Landasan konsep dan teori-teori tersebut nantinya dipergunakan dalam menganalisa setiap permasalahan yang diangkat dalam penelitian tersebut.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, Pada bab ini diuraikan data-data yang telah diperoleh dari hasil penelitian literatur (membaca dan menelaah literatur) yang kemudian diedit, diklasifikasi, diverifikasi, dan dianalisis untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan.

BAB IV PENUTUP, Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran, melainkan jawaban yang singkat atas rumusan masalah yang telah ditetapkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁴⁶

Dalam Negara Kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian tutorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gibiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang di jelmakan dengan berbagai suatu kesatuan lingkungan yang disebut “Wilayah” (*gabied*).

⁴⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cet.ke-5, pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 171.

Dengan kata lain, istilah “Daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.⁴⁷

Dalam Ilmu Negara umum (*aglegemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun Republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud MD, sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja Lembaga-lembaga negara⁴⁸ senada dengan pendapat ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie⁴⁹ mengemukakan sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* yaitu penyelenggara pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungan dengan fungsi legislatif.

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam Lembaga di dalam suatu negara dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.⁵⁰

2. Pemerintahan Daerah Di Indonesia

⁴⁷ J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, hlm24

⁴⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislative: Menguatnya Model Legislatif Parlemter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 23

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm.311

⁵⁰ Moh.kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *loc.cit.*,

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan otonomi daerah. Dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Urusan pemerintah daerah adalah kekuasaan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaanya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintah daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, tentang pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi kabupaten kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-undang
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum

4. Gubernur, Bupati, Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dan dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 tentang pemerintahan Daerah, Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Membentuk perda kabupaten/kota Bersama bupati/wali kota
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda APBD kabupaten/kota
4. Memilih bupati/wali kota
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian

6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah kabupaten /kota
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah di samping pemerintah daerah, ada tiga fungsi utama dari DPRD yaitu:

1. Fungsi pembentukan perda kabupaten/kota
2. Fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran dan
3. Fungsi pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerinatahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 tentang pemerintahan Daerah, Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Membentuk perda kabupaten/kota Bersama bupati/wali kota
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota

3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda APBD kabupaten/kota
4. Memilih bupati/wali kota
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah kabupaten /kota
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan. DPRD sebagai Lembaga perwakilan Rakyat di daerah adalah unsur pemerintah daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai unsur pemerintahan daerah, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya DPRD berpegang kepada prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPRD sebagai legislatif daerah

berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, yang dimaksud dengan sejajar dan menjadi mitra adalah bahwa DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang efisiensi, efektif dalam rangka memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat demi terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan di daerah.⁵¹

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya secara adil dan selaras.

Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintah. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan di susunya daerah otonomi yang diselenggarakan dalam wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti penerapan luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu

⁵¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm 232

daerah. Pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.⁵²

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggara desentralisasi masyarakat pembagain urusan pemerintah antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Urusan pemerintah terdiri dari urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintah yang di kelola secara Bersama antar tingkatan dan susunan pemerintah atau konkuren.

Urusan pemerintah dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintah yang yang dapat di kelola secara bersama antar tingkatan dan susuan pemerintah atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintah selain urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren

⁵² Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta PT Raja Grafindo Persada 2005, hlm 8

senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proposional antar pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintah yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah daerah, meliputi kewenangan membuat perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang di emban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat Negara kesatuan itu sendiri.

Prinsip pada Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk yaitu dipusatkan atau dipencarkan maka terjadi pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagi

perkembangan pemerintah, dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik, yang di sebabkan faktor-faktor tertentu.⁵³

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 58 tentang pemerintah daerah, dijelaskan bahwa penyelenggara pemerintah harus berpedoman kepada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggara negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proposionalitas;
6. Asas akuntabilitas
7. Asas efisiensi;
8. Asas efektifitas; dan
9. Asas keadilan.

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, ada beberapa hak pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali hak dan kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapat, belanja

⁵³ Agus Salim , Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm27

dan pembiayaan daerah yang di Kelola dalam sistem pengelola keuangan daerah.

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya
2. Memilih pemimpin daerah
3. Mengelola aparatur daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelola sumber daya alam dan sumber dayalainnya yang berada di daerah
7. Mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah dan
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan termasuk hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan dan tunjangan lain serta hak protokoler.

Dari beberapa hak-hak di atas, menurut Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi
4. Menjaga etika norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
6. Melaksanakan program strategi nasional dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertical di daerah dan semua perangkat daerah.

B. Teori Tentang Shadow State

Menurut Max Weber, negara formal-modern memiliki tiga atribut utama: Pertama, administrasi pemerintah didasarkan pada aturan hukum. Kedua, otoritas politik mengikat warga negara dan wilayah negara. Ketiga, penggunaan monopoli atas kekuasaan dan kekerasan demi kepentingan nasional. Selain konsep negara formal, dalam kehidupan sosial-politik studi sains kita juga bisa melihat istilah keadaan bayangan di makna yang merendahkan. Keadaan bayangan adalah keadaan informal pemerintahan (juga disebut pemerintah swasta) yang beroperasi di luar sistem formal, tetapi memiliki kekuatan yang kuat dalam menentukan arah politik negara formal.

Istilah keadaan bayangan pertama kali diperkenalkan oleh William Reno dalam buku “Korupsi dan Politik Negara” di Sierra Leone (1995). Buku itu menjelaskan bayangan itu negara adalah bentuk pribadi, kolusi, dan koruptif kekuasaan, di mana kebijakan dapat disetujui oleh penguasa tanpa berkonsultasi dengan hukum atau peraturan tertulis. Reno menambahkan bahwa dalam negara bayangan, modal dan ekonomi didominasi oleh beberapa elit pengusaha dengan memanipulasi formal otoritas politik, kelemahan

birokrasi, dan menembus jaringan sosial.⁵⁴ Pablo Querubin dari Harvard mendefinisikan dinasti politik sebagai bentuk tertentu dari kegigihan elit di mana kelompok tunggal atau keluarga memonopoli kekuasaan politik.⁵⁵

Definisi mengenai konsep *shadow state* telah dijelaskan oleh Willian Reno (1995) bahwa *shadow state* atau lebih kongkrit Pemerintahan Bayangan biasanya akan hadir, tumbuh dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintahan formal. penyebabnya antara lain karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekatan sosial, ekonomi dan politik yang dominan berada diluar struktur pemerintahan formal. konsekuensi adanya praktik *shadow state* ialah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh orotitas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.

Awal berkembangnya konsep *shadow state* memang hanya menyajikan mengenai fenomena di tingkat nasional. Meskipun demikian, kendati masih “prematur”, Syarif Hidayat pada tahun 2002, telah mencoba melakukan investigasi tentang karakteristik dari Bisnis dan Politik di tingkat Pemerintahan Daerah. Berdasarkan hasil penelitiannya, yang dilakukan di Jawa Barat (bandung Barat), menyebutkan: “pada tingkat realitas, kebijakan otonomi daerah telah membuka peluang bagi perjuangan kepentingan individu elit penyelenggara pemerintahan daerah. Temuan ini, mengindikasikan

⁵⁴ Amalia Syauket, “*Corruption & Patron-Client (Understanding Shadow State Case In Banten)*” 367, no. ICDeSA (2019): 136.

⁵⁵ Pablo. Querubin, *Family and Politics : Dynastic Persistence in the Philippines* (Cambridge: Harvard & MIT Academy, 2010).

sedikitnta ada tiga bentuk kepentingan individu elit pemerintahan daerah, yaitu: kepentingan ekonomi (*seeking economic ends*), kepentingan untuk pengembangan karir (*career advancement*), dan kepentingan untuk sponsot politik (*political sponsorship*).”⁵⁶

Menurut Syarif Hidayat dalam Argenti, terdapat empat karakteristik umum dari prakti *informal governance* dan *Shadow State*. Pertama, bahwa fenomena ini hadir, tumbuh dan berkembang sebagi akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari insitusi formal (negara). Kedua, akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek di luar bingkai regulasi formal, merupakan tujuan utama dari transaksi melalui informal market. Pada konteks inilah masing-masing pihak akan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki. Ketiga, modus operasi atau mekanisme kerja dari *informal governance* cukup bervariasi, yang secara umum dapat dibedakan dalam dua kategori utama: melalui manipulasi kebijakan publik, melalui jaringan aliansi antarpersonal, maupun aliansi antar lembaga. Keempat, aktor (pelaku) yang terlibat dalam informal pemeritahan ialah para penyelenggara negara dan actor-aktor dalam masyarakat, para pelaku yang disebut terakhir ini sangatlah beragam menunjuk para pengusaha, politisi dari partai politik, tokoh ormas dan bahkan para pelaku kriminal.⁵⁷

⁵⁶ Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

⁵⁷ Gili Argenti, “Civil Society, Shadow State Dan Local Strongmen Dalam Kajian Politik Lokal,” *CosmoGov* 4, no. 1 (2018): h. 62.

C. Teori Relasi Kuasa Dalam Pemerintahan

Relasi kuasa merupakan hubungan atas dasar kepentingan (*vested interest*) antara Sebagian kelompok atau individu dalam suatu wilayah. *Power Relation* yakni terjemahan Bahasa Inggris dari relasi kuasa memiliki arti sebuah kekuasaan atau kuasa yang bisa muncul dari berbagai arah dan tidak terfokus pada suatu titik. Kata kunci dari konsep di sini adalah “*power*” sebuah kata penting dalam berbagai disiplin ilmu termasuk dalam kajian pendidikan. Sebagaimana penegasan Michel Foucault bahwa *power* atau kuasa bersifat ubiquitous atau ada di mana-mana, dan semua kuasa mencakup perjuangan untuk mediasi, menciptakan makna, dan melakukan kontrol.⁵⁸

Kekuasaan sebagai suatu kontrol sebagaimana dikatakan oleh Denis Mc Quail bahwa lokasi kekuasaan tidaklah di satu tempat tetapi menyebar dan bervariasi dalam institusi, masyarakat, individu, dan audiens. Berbicara dalam konteks kajian media, Mc Quail secara umum pengertiannya jelas bahwa kuasa atau kekuasaan itu tidak terpusat, tidak bergerak dari satu arah ke arah lain, akan tetapi bisa muncul dan bergerak dari berbagai arah. Kuasa yang bisa diasosiasikan secara tradisional dengan politik, pemerintah, dan pemimpin, sebetulnya merupakan hal yang tersebar diberbagai tempat, bersifat cair, dan berkaitan dengan proses atau usaha-usaha menciptakan makna, pertenggaran, sengketa dan pencarian jalan ke luar (*dispute and dissolution*).⁵⁹

⁵⁸ Jeff Lewis, *Cultural Studies: The Basics*, (London: Sage, 2008), 31

⁵⁹ Lewis, *Cultural Studies*, 31.

Foucault dan Gramsci menyatakan bahwa kontrol bisa dilakukan secara langsung lewat kekuatan fisik, tetapi juga bisa secara tidak langsung atau cara persuasif. Kepemilikan akan kekuasaan ditentukan oleh berbagai hal seperti sumber-sumber daya, uang, status, dan pengetahuan. Kontrol bisa dilakukan lewat mempengaruhi secara tidak langsung lewat penyebaran pengetahuan. Bagi seseorang yang memiliki modal-modal sebagaimana di atas maka akan lebih memiliki kekuasaan yang lebih besar, lebih kuat, dan lebih berpengaruh.

Kekuasaan dalam pandangan Foucault tidak dipahami secara negatif seperti perspektif Marxian melainkan produktif dan reproduktif. Kekuasaan tidak terpusat pada satu titik akan tetapi menyebar (omnipresent) dan mengalir dinormalisasikan dalam praktik pendisiplinan.⁶⁰

Sedangkan relasi menurut kamus umum bahasa Indonesia (2001)⁶¹ artinya hubungan; perhubungan; pertalian. Jadi relasi kuasa yang dimaksud di sini adalah segala hal yang terkait dengan kuasa itu sendiri. Keberadaan relasi dalam kekuasaan sangat penting dalam menjaga dan melestarikan suatu kekuasaan, karena munculnya kekuasaan itu justru berasal dari relasi-relasi tersebut.

Dalam pengertian relasi kuasa kata “relasi” mengandung arti hubungan atau interaksi berdasarkan kekuatan yang bentuk-bentuk dan akibatnya

⁶⁰ Umar Kamahi, “Teori Kekuasaan Michel Foucault, Tantangan Bagi Sosiologi Politik”, Al Khitobah, Vol. III No. 1 (Juni, 2017), 117.

⁶¹ W.J.S. Poerwadarinta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1994), 813

ditentukan oleh akumulasi kekuasaan yang dimiliki kelompok atau anggota kelompok dalam berhubungan dengan kelompok lain. Konsep kekuasaan menurut Michael Foucault seorang filsuf pelopor strukturalisme, kekuasaan merupakan satu dimensi dari relasi. Dimana ada relasi, di sana ada kekuasaan.⁶²

Dalam relasi kuasa, kelompok yang memiliki kekuasaan atau daya kontrol lebih besar cenderung memiliki kekuasaan atau daya kontrol atau daya dominasi lebih besar atas kelompok lain. Akan tetapi, ini tidak mutlak, terutama kalau dilihat dari kemampuan suatu kelompok yang tampak “lemah” sebetulnya mampu mengajukan nilai tawar (*bargaining position*) jika mereka memiliki kemampuan mengajukan modal-modal yang mereka miliki.

Konsep kekuasaan menurut Michael Foucault seorang filsuf pelopor paham strukturalisme, kekuasaan suatu dimensi dari relasi. Di mana ada relasi, di sana ada kekuasaan. Cara Foucault memahami kekuasaan sangat orisinal, menurut Foucault, kekuasaan tidak di miliki dan dipraktekkan dalam satu ruang lingkup di mana ada banyak posisi yang secara strategis berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Foucault meneliti kekuasaan lebih pada individu sebagai subjek dalam lingkup yang paling kecil.⁶³

Tanpa disadari kekuasaan beroperasi dalam jaringan masyarakat. Kekuasaan tidak datang dari luar tetapi menentukan susunan, aturan-aturan,

⁶² Muji Sutrisno, Hendar Putranto, *Teori-Teori Kebudayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 2005), 146.

⁶³ Nanang Martono, *Sosiologi Perubahan Sosial Prespektif Klasik, Modern, Posmodern dan Poskolonial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), 81.

hubungan-hubungan itu dari dalam. Bagi Foucault kekuasaan selalu teraktualisasi lewat pengetahuan, dan pengetahuan selalu punya efek kuasa. Penyelenggaraan pengetahuan menurut Foucault selalu memproduksi pengetahuan sebagai basis kekuasaan. Tidak ada pengetahuan tanpa kuasa dan sebaliknya tidak ada kuasa tanpa pengetahuan.⁶⁴ Sedangkan kuasa dalam “relasi kuasa” memiliki arti kemampuan atau kesanggupan (untuk berbuat sesuatu); kekuatan; wewenang atas sesuatu untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus) sesuatu; pengaruh (gengsi, kesaktian, dan sebagainya) yang ada pada seseorang karena jabatannya); mampu; sanggup; dan orang yang disertai wewenang. Nanang Fattah mengatakan bahwa pemimpin adalah seorang yang mempunyai kemampuan untuk memengaruhi perilaku orang lain di dalam kerjanya dengan menggunakan kekuasaan. Nanang menambahkan bahwa kekuasaan itu adalah kemampuan untuk mengarahkan dan memengaruhi bawahan sehubungan dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan.⁶⁵ Jadi relasi kuasa artinya hubungan yang didasari kemampuan atas sesuatu yang menjadi wewengangnya.

Relasi kuasa terjadi di mana-mana serta dalam kondisi apapun yang ditentukan oleh mereka pemilik modal dan kekuasaan. Dalam masyarakat desa maupun kota, masyarakat maju maupun berkembang, dalam organisasi formal maupun non formal, relasi kuasa pasti terjadi dengan hasil dan kondisi yang berbeda-beda tergantung kepemilikan modal oleh tiap-tiap pilar yang terkait.

⁶⁴ Umar Kamahi, Teori Kekuasaan Michel Foucault: Tantangan Bagi Sosiologi Politik, Jurnal Al-Khitabah, Vol. III, No. 1, Juni 2017: 117–133), 117.

⁶⁵ Nanang Fattah, Landasan Manajemen Pendidikan, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), 88.

Hubungan kekuasaan menimbulkan antara berbagai pihak yang memegang kekuasaan dengan pihak yang menjadi obyek kekuasaan. Kekuasaan lahir karena adanya kemiskinan dan keterbelakangan. Kekuasaan juga identik dengan keuntungan sepihak baik untuk diri sendiri maupun untuk kelompok yang direkrut. Penguasa memiliki kemampuan memainkan peranan sosial yang penting dalam suatu masyarakat misalnya antara kelompok pemilik modal dan kelompok yang membutuhkan modal. Terjadinya pola ketergantungan yang tidak seimbang mendatangkan sikap kepatuhan.⁶⁶

Saling ketergantungan diakibatkan karena adanya kerawanan. Maksud dari kerawanan yakni ketidak seimbangan keadaan kelimpahan sumber-sumber, misalnya pertentangan antara masyarakat kelas bawah dan kelompok penguasa yang mempunyai kelimpahan sumber-sumber tersebut. Oleh sebab itu, pentingnya sumber yang dimiliki baik itu secara materi atau sumber-sumber alam yang menjadikan pola ketergantungan.⁶⁷

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan 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. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7)

⁶⁶ Roderik Martin, *Sosiologi Kekuasaan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995), 98.

⁶⁷ Ibid. hal.102

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- a) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundangundangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.
- b) *Local State Government* atau 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. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.⁶⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

⁶⁸ Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999). h. 77

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanahan; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas

desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah. Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa: “Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaian dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah: Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.

- a. Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.

- c. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- d. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- e. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- f. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi.

Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah.

D. Masalah Mursalah

1. Pengertian Masalah Mursalah

Secara etimologi, *Maslahah Mursalah* terdiri dari dua kata, yaitu *maslahah* dan *mursalah*. Istilah *maslahah* bersumber dari *lugahtul Al-arabiyyah* dan diserap kedalam Bahasa Indonesia menjadi *maslahat*, yaitu mendatangkan kebajikan atau yang membawa faedah serta menafikan keburukan.⁶⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia membedakan antara kata *maslahat* dan *kemaslahatan*. Kata *maslahat* mempunyai arti

Mashlahah (مصلحة) berasal dari kata *shalaha* (صلى) dengan penambahan “alif” diawalnya yang secara arti kata berarti "baik" lawan

⁶⁹ Munawar Kholil, *Kembali Kepada Al-Qur'an dan As-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955), 43

dari kata "buruk" atau "rusak". Ia adalah mashdar dengan arti kata shalâh (صلاح), yaitu "manfaat" atau "terlepas dari padanya kerusakan".

Pengertian mashlahah dalam bahasa Arab berarti "perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia". Artinya yang umum adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kesenangan; atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. Setiap yang mengandung manfaat patut disebut mashlahah. Mashlahah itu mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan."⁷⁰

Al-Mursalaat (المرسلة) adalah *isim maful* (objek) dari *fi'il madhi* (kata dasar) dalam bentuk *tsulasi* (kata dasar yang tiga huruf), yaitu رسل dengan penambahan huruf "alif" dipangkalnya, sehingga menjadi ارسل. Secara etimologis (bahasa) artinya "terlepas", atau dalam artian مطلق (bebas). Kata "Terlepas" dan "bebas" disini bila dihubungkan dengan kata *mashlahah* maksudnya adalah terlepas atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidak bolehnya dilakukan.⁷¹

Maslahah mursalah (المصلحة المرسلة) menurut Abdul Wahab Khallaf, adalah masalah dimana syari tidak mensyari'atkan hukum

⁷⁰ Amir Syarifuddin, Ushul Fiqh 2. (Jakarta: Kencana, 2008), 367-368.

⁷¹ Syarifuddin, Ushul Fiqh 2, 377

untuk mewujudkan masalah, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya.⁷²

Menurut istilah para ulama, *masalah mursalah* ialah setiap makna (nilai) yang diperoleh ketika menghubungkan hukum dengannya, atau menetapkan hukumnya berupa mendapat manfaat atau menolak mudarat dari orang lain, dan tidak ada dalil yang mengakui atau menolak keberadaannya.⁷³

Contoh-contoh masalah mursalah terutama dalam melayani dan mengurus masyarakat, seperti peraturan lalu lintas, adanya lembaga peradilan, adanya lembaga peradilan, adanya surat nikah, dan lain sebagainya. Apabila dibandingkan *qiyas*, *istihsan*, dan *masalah mursalah* sebagai cara berijtihad maka terlihat bahwa: dalam *qiyas* dan *istihsan* ada hal lain sebagai bandingannya. Misalnya dalam *qiyas* ada cabang (*furu*) yang dibandingkan dengan ashal, dalam *istihsan* ada perbandingan antara satu dalil dengan dalil lain yang dianggap lebih kuat. Sedangkan dalam *masalah mursalah* perbandingan itu tidak ada, akan tetapi semata-mata melihat kepada kemaslahatan umat.⁷⁴

Hakikat dari *mashlahah mursalah*:

⁷² Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002), 123.

⁷³ Rasyad Hasan Khalil, *الإسلامي السريع تاريخ* terj. Nadirsyah Hawari, 'Tarikh Tasyri' Sejarah Legitimasi Hukum Islam, (Jakarta: Amzah, 2015), 165.

⁷⁴ Djazuli, *Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2005), 87-88.

- 1) Ia ialah suatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan atau menghindarkan keburukan bagi manusia;
- 2) Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum:
- 3) Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuan syara' tersebut tidak ada petunjuk syara' secara khusus yang menolaknya, juga tidak ada petunjuk syara' yang mengakuinya.⁷⁵

2. Syarat Masalah Mursalah

Syarat dalam mengamalkan masalah mursalah harus memenuhi beberapa syarat seperti yang dikatakan oleh para ulama, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Kemaslahatan bersifat umum. Artinya, merealisasikan kemaslahatan untuk orang banyak, jika hanya kemaslahatan beberapa individu saja maka tidak boleh dijadikan sebagai sumber hukum.
- 2) Kemaslahatan harus benar-benar nyata dan bukan hanya andaian. Seorang mujtahid harus yakin bahwa ketika ia memakai konsep ini, dapat melahirkan kemaslahatan untuk orang lain, dan jika masih bersifat andaian maka tidak bisa dilaksanakan dan diamalkan.

⁷⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*, (Jakarta: Kencana, 2008), 379.

- 3) Pengalaman terhadap konsep kemaslahatan ini tidak boleh bertentangan dengan sebuah hukum yang ditetapkan berdasarkan nash pasti atau ijma' yang juga didasarkan kepada kemaslahatan yang sudah pasti.⁷⁶

Setelah melihat syarat-syarat dari masalah mursalah yang telah di paparkan diatas maka, dapat kita ambil kesimpulan bahwa tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengelolaan keuangan partai politik apakah sudah transparan dan akuntabel, karena uang tersebut bersifat umum merupakan milik bersama. Syarat pertama dari masalah mursalah ialah kemaslahatan harus bersifat umum, maka syarat tersebut terpenuhi dalam permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.

3. Jenis-Jenis Masalah Mursalah

Kekuatan masalah dapat dilihat dari segi tujuan syara' dalam menetapkan hukum, yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan lima prinsip pokok bagi kehidupan manusia yaitu agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Masalah Mursalah terbagi dalam beberapa jenis, yaitu:

- 1) Ditinjau dari segi kekuatannya sebagai hujjah dalam menetapkan hukum, masalah ada tiga macam yaitu :

⁷⁶ Rasyad Hasan Khalil, Tarikh Tasyri'. (Jakarta: Amzah, 2015), 167.

- a) Masalahah Dharuriyah (الضرورية المصلحة) ialah kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibutuhkan oleh kehidupan manusia artinya kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa bila satu saja dan prinsip lima itu tidak ada. Segala usaha yang secara langsung menjamin atau menuju pada keberadaan lima prinsip adalah baik atau masalahah dalam tingkat dharuri. Karena itu Allah memerintahkan manusia melakukan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Dalam hal ini Allah melarang murtad untuk memelihara agama, melarang membunuh untuk memelihara jiwa, melarang minum minuman untuk memelihara akal, melarang berzina untuk memelihara keturunan, dan melarang mencuri untuk memelihara harta.⁷⁷
- b) Masalahah Hajiyah (الحاجية المصلحة) ialah kemaslahatan yang tingkat kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak berada pada tingkat *dharuri*. Bentuk kemaslahatannya tidak secara langsung bagi pemenuhan kebutuhan pokok yang lima (*dharuri*), tetapi secara tidak langsung menuju kearah sana seperti dalam hal yang memberikan kemudahan bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Masalahah hajiyah juga tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak sampai secara langsung menyebabkan rusaknya

⁷⁷ Amir Syarifuddin, Ushul Fiqh 2, (Jakarta: Kencana, 2008), 370-377.

lima unsur pokok tersebut, tetapi secara tidak langsung mengakibatkan kerusakan. Contoh masalah hajiyah ialah menuntut ilmu agama untuk tegaknya agama, makan untuk kelangsungan hidup, mengasah otak untuk sempurnanya akal, melakukan jual beli untuk mendapatkan harta. Semua itu merupakan perbuatan baik atau masalah dalam tingkat haji.

- c) Masalah Tahsiniyah (التحسينية المصلحة) ialah masalah yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai tingkat dharuri, juga tidak sampai tingkat haji, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. Masalah dalam bentuk tahsini tersebut, juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia.

Tiga bentuk masalah tersebut, secara berurutan menggambarkan tingkat peringkat kekuatannya. Yang kuat adalah masalah dharuriyah, kemudian dibawahnya adalah masalah hajiyah dan berikutnya masalah tahsiniyah. Dharuriyah yang lima itu berbeda juga tingkat kekuatannya, yang secara berurutan adalah : agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Perbedaan tingkat kekuatannya ini terlihat bila terjadi perbenturan kepentingan antar sesamanya. Dalam hal ini harus didahulukan dharuri atas haji dan didahulukan haji atas tahsini.⁷⁸

Begitu pula terjadi pembenturan antara sesama yang dharuri tersebut, maka tingkatan yang lebih tinggi harus didahulukan. Jihad di jalan Allah,

⁷⁸ Amir Syarifuddin, Ushul Fiqh 2, (Jakarta: Kencana, 2008), 370-377.

disyaratkan untuk menegakkan agama meskipun dengan mengurbankan jiwa dan harta sebagaimana tersebut dalam firman Allah pada surat al-Taubah (9): 41:

اللَّهُ سَبِيلٍ فِي أَنْفُسِكُمْ بِأَمْوَالِكُمْ وَجَاهِدُوا

Berjihadlah kamu dengan hartamu dan jiwamu dalam jalan (menegakkan) agama Allah.⁷⁹

2) Ditinjau dari segi kandungannya masalah ada 2 yaitu:

- a) Masalah al-Ammah (العامة المصلحة), yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan ini tidak mesti untuk kepentingan semua orang, namun juga bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat atau kebanyakan umat.
- b) Masalah al-Khassah (الخاصة لمصلحة), ialah kemaslahatan pribadi dan ini sangat jarang sekali, seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang (maqfud).⁸⁰

3) Ditinjau dari segi berubah atau tidaknya ada dua macam ialah:

- a) Masalah al-Tsabitah (الثابتة المصلحة), adalah kemaslahatan yang bersifat tetap tidak berubah sampai akhir zaman. misalnya kewajiban beribadah, sholat, puasa, zakat dan lainnya.

⁷⁹ Amir Syarifuddin, Ushul Fiqh 2, (Jakarta: Kencana, 2008), 373.

⁸⁰ Nasrun Haroen, Ushul Fiqh 1. (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2001), 116.

- b) Masalah al-Mutaghayyarah (المتغيرة المصلحة), yakni kemaslahatan yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu dan subjek hukum.⁸¹
- 4) Ditinjau dari adanya keserasian dan kesejalanan anggapan baik oleh akal itu dengan tujuan syara', dalam menetapkan hukum, ditinjau dari maksud usaha mencari dan menetapkan hukum, masalah itu disebut juga dengan munashib atau keserasian masalah dengan tujuan hukum. Masalah dalam artian munashib itu dari segi pembuat hukum (syari')⁸² memperhatikannya atau tidak, masalah terbagi kepada tiga jenis, yaitu :
- a) Masalah al-Mu'tabarah (المعتبرة المصلحة) yaitu masalah yang diperhitungkan oleh syari. Maksudnya, ada petunjuk dari syari' baik langsung maupun tidak langsung, yang memberikan petunjuk pada adanya masalah yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum. Masalah al-Mu'tabarah dibagi menjadi dua yaitu, Munasib Mu'atstsir dan Munasib Mulaim
- b) Masalah al-Mulghah (الملغاة المصلحة) ataupun Masalah yang ditolak yaitu, masalah yang dianggap baik oleh akal, tetapi tidak diperhatikan oleh syara' dan ada petunjuk syara' yang menolaknya. Hal ini berarti akal menganggapnya baik dan telah sejalan dengan tujuan syara', namun tidak menetapkan hukum yang berbeda dengan apa oleh masalah itu.

⁸¹ Amir Syarifuddin, Ushul Figh Jilid 2. (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 156.

⁸² Amir Syarifuddin, Ushul Figh Jilid 2. (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 370-377

c) Masalah Mursalaat (المرسلة المصلحة) atau yang juga disebut Istishlah yaitu apa yang dipandang baik oleh akal, sejalan dengan tujuan syara' menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk syara' yang memperhitungkannya dan tidak ada pula petunjuk syara' yang menolaknya. Jumhur ulama sepakat untuk menggunakan masalah mu'tabarah, sebagaimana juga mereka sepakat dalam menolak masalah mulghah. Menggunakan metode masalah mursalah dalam berijtihad ini menjadi perbincangan yang berkepanjangan di kalangan ulama.⁸³

Kesimpulan dari paparan diatas, maka permasalahan mengenai pengelolaan keuangan partai politik bila ditinjau dari klasifikasi masalah dari segi kualitasnya maka merupakan masalah al-Tahsiniah, dari segi berubah atau tidaknya maka merupakan masalah al-Mutaghayyarah karena masalah ini dapat berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu dan subjek hukum. Tidak hanya itu saja bila dari segi kandungan maka merupakan masalah al-Ammah karena menyangkut kepentingan orang banyak, dari segi pembuat hukum maka merupakan masalah mursalah.

4. Legalitas Masalah Mursalah

Mayoritas ulama memandang bahwa masalah mursalah merupakan Hujjah yang harus dilaksanakan dan merupakan salah satu

⁸³ Amir Syarifuddin, Ushul Figh Jilid 2. (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), 370-377

sumber dalam menetapkan hukum syar'i, dengan dalil dan argumentasi sebagai berikut"⁸⁴:

- 1) Hadis yang menyatakan pengakuan Nabi terhadap Muadz bin Jabal untuk berijtihad dengan pendapatnya sendiri ketika diutus Yaman. Rasulullah bertanya kepadanya, "bagaimana kamu memutuskan masalah yang disampaikan kepadamu?". Muadz menjawab, "saya akan memutuskannya dengan kitab Allah". "Jika kamu tidak menemukan dalam kitab Allah?", "saya akan memutuskannya dengan sunnah Rasulullah". "Jika kamu tidak menemukan dalam sunnah Rasulullah?". "Saya akan berijtihad dengan pendapatku sendiri dan saya akan bersungguh-sungguh". Rasulullah bersabda, *Segala puji bagi Allah yang telah memberi petunjuk kepada utusan Rasulullah dengan sesuatu yang membuat ridha Allah dan Rasul-Nya.* Baginda Rasulullah menyetujui ijtihadnya Muadz dan ijtihad dengan pendapat pribadi ini tidak hanya menyamakan antara dua perkara yang memiliki kemiripan saja, tetapi juga termasuk mengaplikasikan kaidah-kaidah syariat islam dan memanfaatkan maqasid (tujuan-tujuan) syariat yang masih umum untuk mewujudkan maslahat bagi hamba, baik membawa manfaat atau menolak mudarat. Inilah yang dinamakan maslahah mursalah, dan dengan demikian maka

⁸⁴ Rasyad Hasan Khalil, Tarikh Tasyri. (Jakarta: Amzah, 2015), 165-166.

sepadanlah makna masalah mursalah dengan hikmah syariat Islam."⁸⁵

- 2) Para sahabat juga mengamalkan konsep masalah mursalah dalam menetapkan hukum tanpa adanya yang mengingkarinya, seperti pengumpulan Al-Quran pada zaman Abu Bakar dan Utsman, dan pendapat Ali tentang asuransi bagi para pekerja. Jadi, mereka sepakat mengamalkannya dan menganggapnya dalil dalam menentukan hukum syar'i."⁸⁶
- 3) Kemaslahatan manusia tidak berhenti pada batas-batas tertentu. ia akan berkembang sejalan dengan perkembangan zaman, waktu dan tempat. Membatasi maslahat sama artinya dengan menjerumuskan manusia dalam jurang kesulitan dan kesempitan, dan sudah tentu ini bertentangan dengan nilai-nilai syariat yang dikenal penuh dengan toleransi, mudah, dan cocok untuk setiap waktu dan tempat. Oleh sebab itu, sebuah kemaslahatan baru yang sebelumnya tidak ada, juga harus diakui keberadaannya yang didiamkan dan tidak diberitahu oleh Allah."⁸⁷

5. Relevansi Masalah Mursalah di Masa Kini dan Mendatang

Pada masa mendatang permasalahan kehidupan manusia akan semakin cepat berkembang dan semakin kompleks. Permasalahan itu

⁸⁵ Rasyad Hasan Khalil, Tarikh Tasyri. (Jakarta: Amzah, 2015), 165-166.

⁸⁶ Rasyad Hasan Khalil, Tarikh Tasyri', (Jakarta: Amzah, 2015), 165-166.

⁸⁷ Rasyad Hasan Khalil, Tarikh Tasyri', (Jakarta: Amzah, 2015), 165-166.

harus dihadapi umat Islam yang menuntut adanya jawaban penyelesaiannya dari segi hukum. Semua persoalan tersebut, tidak akan dapat dihadapi kalau hanya semata mengandalkan pendekatan dengan cara atau metode lama (konvensional) yang digunakan ulama terdahulu.

Kita sebagai umat pada zaman sekarang akan menghadapi kesulitan menemukan dalil nash atau petunjuk syara' untuk mendudukkan hukum dari kasus (permasalahan) yang muncul. Untuk kasus tertentu kemungkinan kita akan kesulitan untuk menggunakan metode qiyas dalam menetapkan hukumnya, karena tidak dapat ditemukan padanannya dalam nash (Al-Qur'an dan Sunah) atau ijma' ulama, sebab jarak waktunya sudah begitu jauh. Selain itu, mungkin ada beberapa persyaratan qiyas yang sulit terpenuhi. Pada kondisi demikian, kita akan berhadapan dengan beberapa kasus (masalah) yang secara rasional ('aqliyah) dapat dinilai baik buruknya untuk menetapkan hukumnya, tetapi tidak (sulit) menemukan dukungan hukumnya dari nash. Upaya untuk mencari solusi agar seluruh tindak tanduk Islam dapat ditempatkan dalam tatanan hukum agama, masalah mursalah itu dapat dijadikan salah satu alternatif sebagai dasar dalam berijtihad. Bertujuan untuk mengeliminasi (mengurangi) atau menghilangkan kekhawatiran akan tergelincir 77/178 semauanya

dan sekehendak nafsu, maka dalam berijtihad dengan menggunakan masalah mursalah itu sebaiknya dilakukan secara bersama-sama."⁸⁸

⁸⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh 2*. (Jakarta: Kencana, 2008), 387-388.

BAB III

PEMBAHASAN

A. *Shadow State* dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia

Praktek *Shadow State* di pemerintahan daerah muncul karena adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Ditetapkannya kebijakan Desentralisasi dan otonomi daerah, yang dilegalkan dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2014, daerah menjadi tempat baru untuk menjalankan serangkaian kegiatan politik di tingkat lokal. Dengan begitu, timbullah kewenangan-kewenangan yang dapat diselenggarakan dengan bebas oleh daerah. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh daerah adalah memilih kepala daerah melalui proses Pemilihan Kepala Daerah atau yang biasa disingkat menjadi Pilkada. Sebagai hasil dari pemilihan kepala daerah langsung, pemerintah daerah dapat memperkuat legitimasi keputusan dan kebijakan pemerintah daerah sehingga pemerintah pusat tidak bisa sewenang-wenang membatalkannya.

Peraturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini disahkan oleh Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 September 2014 dan diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang awalnya merupakan Rancangan Undang-Undang (RUU) dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 resmi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan, dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia terdapat beberapa daerah yang terindikasi adanya praktek *shadow state*, salah satunya yaitu pemerintahan Kota Tegal pada Periode kepemimpinan SM-NS. Sikap sewenang-wenang dari walikota tersebut diperlihatkan oleh SM setelah menjadi walikota terpilih. AM sebagai figur yang terlibat dalam fenomena *shadow state* yang terjadi di Kota Tegal merupakan Ketua Tim Pemenangan dari Partai Golkar sebagai partai pengusung SM-NS dalam Pilkada Kota Tegal Tahun 2013. AM sebagai figur yang terlibat kuat dalam praktek *shadow state* dalam pemerintahan di Kota Tegal memainkan peran dalam mempengaruhi kebijakan yang hendak ditetapkan dan dijalankan.⁸⁹ AM juga sering berlagak layaknya walikota. Beliau sering memberi perintah kepada SKPD dan sering memimpin rapat antar SKPD maupun briefing atau koordinasi antar SKPD

⁸⁹ Istiqomah, “Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal, *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), 2013”

yang diadakan rutin setiap hari senin. Lebih dari itu, AM juga diketahui memiliki ruangan tersendiri di Rumah Dinas Walikota Tegal. Ruangan tersebut didesain khusus agar bersebelahan dengan ruang kerja walikota.⁹⁰

Selain itu, munculnya praktek *shadow state* di Banten dapat dijadikan contoh kasus *shadow state* di Indonesia. Salah satu yang muncul adalah tumpang tindihnya antara pemerintahan formal dan informal di kancah lokal. Di Banten, salah satu provinsi hasil pemekaran pertama pasca Orde Baru, muncul pengaturan yang melibatkan aktor non-negara dalam pengambilan kebijakan publik. Output dari kebijakan tersebut bermuara pada pelayanan publik yang hanya menguntungkan segelintir elit. Elit masyarakat ini justru lebih banyak mengintervensi aneka kebijakan publik untuk kepentingannya sendiri. Mereka mengembangkan mekanisme jaringan informal antara *state actor* dan *non-state actor* untuk mengeruk sumber daya ekonomi dan politik negara. Kaburnya pengaturan-pengaturan formal dan informal serta aktor non-negara yang mengintervensi proses kebijakan publik untuk diri mereka sendiri, hal ini disebut dengan *shadow state*. Selain itu, praktik *shadow state* sudah terjadi di wilayah Banten, dimana Gubernur Banten, RAC beserta keluarganya menguasai banyak jabatan politik eksekutif maupun legislatif, baik di tingkat pusat, Provinsi maupun di wilayah Kabupaten/Kota.⁹¹

Di Provinsi Bengkulu, yang memiliki otoritas informal atau aktor dari *shadow state* adalah staf khusus Gubernur, walaupun keberadaan staf khusus

⁹⁰ Istiqomah, “Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal, *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), 2013”

⁹¹ <https://nasional.sindonews.com/berita/823682/12/ratu-atut-terapkan-praktik-shadow-state>
diakses pada 27 Mei 2023

ini merupakan lembaga yang berstatus informal dalam pemerintahan, namun mereka memiliki peran yang sangat kuat dalam menentukan dan penyelenggaraan pemerintah daerah. Mereka tidak hanya memberikan saran kepada Gubernur tapi juga mengelola implementasi kebijakan misalnya promosi dan penunjukan pejabat pemerintah daerah dan juga distribusi proyek-proyek daerah lebih banyak dibahas, didiskusikan, dan dimatangkan di lembaga staf khusus dari pada di lembaga resmi.⁹²

Salah satu diantara kasus dari aktor shadow state dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah daerah adalah relasi antara bisnis dan politik pada periode pasca Pilkada di Bengkulu yaitu “Penambangan Pasir Besi”. Adanya intervensi dari Gubernur terpilih yang meminta Kejaksaan Tinggi untuk menangguhkan penyelidikan kasus PT.FN melalui surat permintaan penangguhan penyelidikan (SP3) berlawanan dengan Menteri Kehutanan yang telah mengeluarkan keputusan penghentian produksi perusahaan dan meminta kasus ini disidangkan. Sikap Gubernur melakukan itu dalam rangka untuk memenuhi janjinya dalam kampanye yaitu untuk mewujudkan pembangunan ekonomi Bengkulu dalam kurun waktu 2,5 tahun. Untuk mencapai target itu maka Gubernur sangat memerlukan dukungan dari investor swasta termasuk dukungan dari pemilik PT.FN. Dalam kasus ini terjadi pro dan kontra namun yang menarik adalah pronya Gubernur terhadap PT.FN. Dari kasus di atas, dapat dilihat bahwa adanya indikasi sebagai politik balas jasa Gubernur kepada masyarakat Seluma. Dan juga terdapat indikasi yang sangat kuat

⁹² Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State di Daerah Bengkulu, Jambi, dan Kalimantan*. https://www.academia.edu/42326833/Analisis_Kasus_Shadow_State_Di_Daerah_Bengkulu_Jambi_Dan_Kalimantan_Selatan

bahwa pemilik PT. FN memberikan kontribusi sebagai sponsor dalam proses pemilihan Gubernur berlangsung.⁹³

Pada provinsi Jambi, Aktor *shadow state* di Provinsi Jambi yang memiliki pengaruh sangat kuat dan memiliki otoritas informal baik secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan di Jambi adalah HR. HR memiliki hubungan keluarga yang sangat dekat dengan Gubernur dan juga sebagai pengusaha. Siapa saja yang ingin menjadi kepala dinas di Jambi terlebih dahulu mereka harus mendapatkan restu dan tiket dari HR. Disamping itu HR juga berperan sebagai intermediate actor antara para pengusaha dengan Gubernur dan Ketua DPRD. Ia tidak saja mewakili dua petinggi pemerintahan dalam bernegosiasi dengan pihak pengusaha, tetapi juga berperan dalam menyaring para pengusaha yang akan berkompetisi untuk mendapatkan proyek-proyek pemerintah daerah.⁹⁴

Sebagai contoh peran dan permainan HR adalah proyek pembangunan lokasi wisata “Water Boom”. Walaupun pembangunan Water Boom bukan merupakan kebutuhan masyarakat, Gubernur dan Ketua DPRD memaksakan kehendaknya untuk membangunnya. Proyek ini akan dibangun di atas 33 Ha dengan biaya Rp. 121,7 Miliar dan semua anggaran pembangunan proyek ini dari dana APBD Provinsi Jambi. Dari sinilah ditemukan adanya indikasi keterkaitan antara proyek pembangunan wisata Water Boom dengan Pilkada.

⁹³ Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State di Daerah Bengkulu, Jambi, dan Kalimantan*.
https://www.academia.edu/42326833/Analisis_Kasus_Shadow_State_Di_Daerah_Bengkulu_Jambi_Dan_Kalimantan_Selatan

⁹⁴ Siti Hediati Maulinda, “*Analisis Kasus Shadow State...*”

Dalam pembangunan proyek ini ada tiga orang yang berperan penting yaitu Gubernur, ketua DPRD, dan Sudiro Lesmana (PT. Kerya Restu). Gubernur dan Kepala DPRD bersikukuh proyek pembangunan ini karena ada indikasi pengusaha Sudiro Lesmana mesponsori ketika Pilkada berlangsung dan proyek pembangunan Wisata Woter Boom ini adalah sebagai konpensasinya kepada Sudiro Lesmana disamping juga ada kepentingan pribadi Gubernur dan ketua DPRD.⁹⁵

Pada provinsi Kalimantan Tengah, Fenomena masuknya para pengusaha dalam jejaring tim sukses para kandidat demi menciptakan peluang di masa datang ketika calon dukungannya menang dan menjadi raja di daerah tidak bisa dipungkiri. Selain itu ditemukan juga ada indikasi media dan institusi agama, dijadikan sebagai kepentingan politik oleh pasangan calon tertentu. Bahkan di salah satu Gereja disaat menjalani prosesi ibadah, melalui khotbah-khotbah para pemimpin agama memimpin doa jamaahnya agar pasangan calon yang mereka dukung dapat memperoleh kemenangan dalam pilkada. Terakhir, pemilukada Kalteng diindikasikan melibatkan birokrasi dalam prosesnya.⁹⁶

Para investor politik tersebut menanamkan modalnya pada saat pemilukada untuk menciptakan peluang di masa datang ketika calon dukungannya menang dan menjadi raja di daerah. Pemilukada Kalteng juga melibatkan birokrasi dalam prosesnya, dalam beberapa tahapan, yaitu: (1) melalui investasi uang pada saat sosialisasi kandidat maupun pada saat

⁹⁵ Siti Hediati Maulinda, "*Analisis Kasus Shadow State...*"

⁹⁶ Siti Hediati Maulinda, "*Analisis Kasus Shadow State...*"

kampanye berlangsung. Investasi uang bukan dalam bentuk uang cash, melainkan dengan cara menyumbangkan pembelian baju, topi, baliho dan spanduk. Kwitansi pembelian dan pemasangan beberapa alat sosialisasi tersebut nantinya akan disodorkan kepada kandidat yang dukung sebagai bukti dukungan. (2) turut membuat pernyataan dukungan kepada salah satu kandidat baik secara tertutup maupun terbuka dengan menggunakan media massa atas nama suatu organisasi (ormas) tertentu di mana pejabat birokrasi itu berafiliasi. (3) menyelenggarakan kegiatan atau acara tertentu secara dengan mengundang salah satu kandidat untuk membuka atau menutup acara. Dan (4) menyumbangkan karangan bunga dan ucapan duka cita kepada warga yang meninggal dunia atas nama salah satu kandidat, yang disponsori oleh beberapa pejabat birokrasi baik provinsi maupun kabupaten. Ada banyak motivasi serta kepentingan yang hendak dicapai dibalik gaya investasi semacam itu, tetapi yang jelas imbalan jabatan dalam tubuh birokrasi adalah motif yang tidak dapat dipungkiri.⁹⁷

Terkait peraturan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini di atur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-Undang ini adalah undang-undang yang mengatur kewenangan pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berbunyi: “(2) *Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan*

⁹⁷ Siti Hediati Maulinda, *Analisis Kasus Shadow State*

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". Dalam hal ini penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia digunakan atau diberlakukan prinsip otonomi daerah yang seluasluasnya serta otonomi nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi seluas-luasnya dimaksudkan bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman.⁹⁸

Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan

⁹⁸ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.⁹⁹

Namun, adanya *shadow state* merupakan bentuk dari penyalahgunaan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dimana praktek tersebut dapat memberikan dampak yang tidak baik atas praktek kepemimpinan yang dibarengi dengan tindakan-tindakan yang menguntungkan dirinya sendiri dan kelompoknya. Sehubungan dengan hal tersebut termuat dalam regulasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Negara Pasal 17 dan 18. Adapun Pasal 17 dan pasal 18 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara, yang berbunyi:

Pasal 17

⁹⁹ Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 1. larangan melampaui Wewenang;
 2. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
 3. larangan bertindak sewenang-wenang.

Pasal 18

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan melampaui Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf a apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya Wewenang;
 - b. melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang;
 - dan/atau c. bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan Wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf b apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. di luar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan tujuan Wewenang yang diberikan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) huruf c apabila Keputusan dan/atau Tindakan yang dilakukan:
 - a. tanpa dasar Kewenangan; dan/atau
 - b. bertentangan dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan bunyi pasal 17 yang telah dikemukakan diatas dapat ditafsirkan bahwa pejabat pemerintah dilarang melakukan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang tersebut meliputi melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang dan larangan bertindak sewenang-wenang. Jika dianalisis lebih mendalam dalam kaitanya dengan *shadow state* yang terjadi di Indonesia dapat disimpulkan bahwa penyalahgunaan wewenang masih sering dilakukan oleh pejabat publik dimana mereka tidak segan menjaurkan *shadow state* agar kepentingan pribadi dan kelompoknya terpenuhi tanpa memperhitungkan dampak buruk yang terjadi dalam *shadow state* tersebut.

Masa transisi demokrasi merupakan tempat paling nyaman ketika seseorang menjabat, legitimasi masyarakat digunakan untuk mempermudah ruang gerak dominasi politik oleh golongan yang memiliki kepentingan.¹⁰⁰ Hal inilah yang mendasari pelampauan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat publik guna memenuhi segala kepentingan pribadi dan ambisinya. Pemerintahan Bayangan biasanya akan hadir, tumbuh dan berkembang tatkala terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintahan formal. penyebabnya antara lain karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekatan sosial, ekonomi dan politik yang dominan berada diluar struktur pemerintahan formal. konsekuensi adanya praktik *shadow state* ialah penyelenggaraan pemerintahan

¹⁰⁰ Istiqomah, "Praktik *Shadow State* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal, *Journal of Politic and Government Studies*, 6(4), 2013, 3"

akan lebih banyak dikendalikan oleh otoritas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.

Kandungan yang termuat dalam pasal 18 secara ringkas dapat direpresentasikan dimana penyalahgunaan wewenang diluar cakupan bidang atau materi Wewenang yang diberikan atau melampaui batas wilayah berlakunya Wewenang; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. *Shadow state* memberikan gambaran secara nyata bahwa dalam prakteknya pimpinan formal melibatkan seseorang diluar pemerintah formal untuk turut serta dalam tatanan pemerintah formal. konsekuensi adanya praktik shadow state ialah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh otoritas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.¹⁰¹

Pelapukan fungsi dari institusi formal negara bersamaan dengan krisis ekonomi yang serius plus adanya tekanan dari lembaga internasional untuk melakukan reformasi telah mendorong para penyelenggara negara untuk membangun aliansi dengan elemen elemen dalam masyarakat utamanya para pengusaha guna mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek melalui mekanisme informal market.

Di antara modus operandi dari praktik informal market tersebut adalah para penyelenggara negara mengundang para investor nasional dan asing untuk bergabung dalam jaringan shadow state yang dibangun dan sebagai imbalannya para pengusaha tersebut diberi perlindungan dengan

¹⁰¹ Novendra Bimantara, "Analisis Politik Dinasti Di Kabupaten Kediri," *Journal of Government and Civil Society* 1, no. 2 (2017): 113.

menggunakan otoritas formal yang di miliki oleh para pejabat negara.¹⁰² Di sini jelas terlihat bahwa antara penguasa dan pengusaha telah terjadi transaksi ekonomi dan politik tanpa harus melalui institusi formal negara atau yang disebut *politicians and a few business men without state office exercising significant political authority through private control of resources*.

Terdapat empat karakteristik umum dari praktik informal market dan shadow state. Pertama hadir sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal Negara. Kedua akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (shortterm political and economic benefits) di luar bingkai regulasi formal. Ketiga mekanisme kerja dapat dibedakan dalam tiga jenis yaitu memanipulasi kebijakan publik, jaringan aliansi antar-personal (individual alliances), dan aliansi antar-lembaga (institutional alliances). Keempat aktor yang terlibat adalah para penyelenggara negara (state actors) dan aktor aktor dalam masyarakat (societal actors) misalnya para pengusaha, politisi partai politik, bahkan kelompok criminal.¹⁰³ Dalam kasus tertentu, shadow state ini benar-benar murni non-aktor pemerintah, yang berhasil mengontrol secara penuh kepala daerah maupun wakil kepala daerahnya. Tetapi apapun bentuk aliansinya, mereka, sekali lagi: mengendalikan, bukan hanya mempengaruhi. Di bawah kontrol shadow state inilah perencanaan proyek diputuskan; jenis proyek, besaran anggaran, dan bahkan rekanan pemda mana yang akan mengerjakan proyek ini; yang biasanya juga sudah

¹⁰² Reno William Corruption and State Politics in Sierra Leone Cambridge Cambridge University Press 1995, 2

¹⁰³ Puri, "Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia, Journal of Government and Civil Society 1(2), 2017, 361"

diarahkan sedemikian rupa. Sehingga proses lelang proyek hanyalah sekedar memenuhi ketentuan legal-prosedural belaka.

Shadow state ini lahir dari situasi dimana terjadi pelapukan fungsi pada institusi pemerintah formal. Penyebab utama pelapukan ini diantaranya adalah ketidakmampuan atau ketidakberdayaan pemerintah formal menghadapi tekanan kekuatan-kekuatan yang berada di luar struktur pemerintahan. Dalam konteks pilkada langsung, jika dirunut terus ke hulu persoalan, gejala ketidakmampuan aparatur pemerintahan ini, lagi-lagi muasal nya adalah transaksi-transaksi yang terjadi antara kandidat kepala daerah/wakil kepala daerah dengan para bandar pemodal pada tahapan proses kandidasi. Transaksi mana melahirkan kesepakatan di bawah tangan bahwa jika sang kandidat kemudian terpilih maka, suka atau tidak suka, ia harus menyiapkan sejumlah konsesi fasilitas kebijakan, proyek kepada si penyandang dana.

Secara gamblang Harris wgitte menggambarkan bahwa:

*“Some elements of the shadow state are played simultaneously by real state players, e.g. Corrupt lines of tribute, patronage/clientelage. Other shadow state livelihoods are a form of self employment, though they depend on state employees, politicians and other interested social forces for their incomes e.g. private armies enforcing black or corrupt contracts, intermediaries, technical fixers, gatekeepers, adjudicators of disputes, confidants, consultants, and chore performers. Hence the real state with its shadow is bigger than the formal state and has a vested interest in the perpetuation of a stricken and porous state. The shadow state spills spatially into the lanes surrounding offices and into the private (some argue the ‘female’) domestic space of an official’s residence. This must be the most vivid image of the blurred boundaries between state and society.”*¹⁰⁴

Secara ringkas dapat diartikan bahwa beberapa elemen dari keadaan bayangan dimainkan secara bersamaan oleh pemain keadaan nyata. Salah satu

¹⁰⁴ B. Harris-White, *How India works: the character of the local economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 15

contohnya adalah Jalur upeti, patronase atau klien yang korup. Mata pencaharian bayangan negara lainnya adalah bentuk wirausaha, meskipun mereka bergantung pada pegawai negeri, politisi, dan kekuatan sosial lain yang berkepentingan untuk pendapatan mereka. Salah satu nya tentara swasta menegakkan kontrak hitam atau korup, perantara, pemecah masalah teknis, penjaga gerbang, juri perselisihan, orang kepercayaan, konsultan, dan pelaksana tugas. Oleh karena itu, negara dengan bayangannya lebih besar daripada negara formal dan memiliki kepentingan dalam pelestarian negara yang terpukul dan keropos. Negara bayangan menyebar secara spasial ke jalur-jalur yang mengelilingi kantor-kantor dan ke ruang domestik pribadi (beberapa berpendapat sebagai ‘perempuan’) dari kediaman pejabat. Ini harus menjadi gambaran yang paling jelas tentang batas-batas kabur antara negara dan masyarakat.

B. *Shadow State* dalam Pemerintahan Daerah Perspektif *Maslahah Mursalah*

Fenomena hubungan Patron-Klien muncul diawali dengan hubungan patronase. Hubungan patronase adalah hubungan pribadi yang penuh emosional antara orang yang mengabdikan dan mengabdikan. Pola hubungan dalam konteks ini adalah individu; antara dua individu; Artinya, patron dan klien, interaksi timbal balik terjadi dengan pertukaran sumber daya (*exchange of resources*) yang dimiliki masing-masing pihak. Patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan atau kedudukan, perlindungan, perhatian dan kasih sayang dan tidak jarang juga berupa sumber daya material (kekayaan

harta benda, tanah subur dan uang). Sedangkan klien memiliki sumber daya berupa energi, dukungan dan loyalitas. Hubungan melayani dan melayani juga telah diusahakan oleh berbagai faktor keterikatan seperti atasan dan bawahan, kesetiaan yang sama kepada pihak yang sama atau atas dasar hal lain seperti suku dan keturunan sehingga mempererat hubungan Patron-Klien di lingkungan pemerintah.

Negara bayangan dikuasai oleh gabungan pejabat / birokrat dan aktor non-negara yang tidak memiliki posisi formal, tetapi memiliki keterkaitan langsung dan terkait erat dengan elit otoritas negara. Mereka mengelola urusan pemerintahan dan mengontrol politik negara di belakang layar dan berlangsung secara informal. Aktor non-negara seringkali memanfaatkan bisa juga menyalahgunakan kewenangan dan kewenangan *stakeholders* yang menduduki jabatan pejabat dalam struktur pemerintahan negara. Dengan demikian, tidak diragukan lagi bahwa shadow state yang bertumpu pada patronase sangat mudah terjerumus ke dalam praktik korupsi.

Menjamurnya praktek shadow state di lingkup pemerintah daerah jika dianalisis menggunakan perspektif Masalah Munsalah maka dapat dianalisis sebagai berikut:

Maslahah berarti sebab, cara atau tujuan yang baik. Masalahah dapat juga dikatakan sebagai suatu permasalahan atau bagian dari suatu urusan yang menghasilkan kebaikan atau sesuatu untuk kebaikan. Bentuk jamaknya adalah masâlih dan biasanya kata tersebut dibedakan secara dikotomis-antagonistik dengan kata mafsadah (jamaknya mafsadât), yang berarti buruk atau rusak,

dan terkadang dilawankan dengan kata sayyi`ah (keburukan). Keberadaan shadow state sebagai aktor bayangan pemerintah formal hadir sebagai bentuk tawaran dalam menjalankan roda pemerintahan yang sarat akan kepentingan. Namun, fenomena ini selalu identik dengan praktek korupsi dan penyalahgunaan wewenang dimana hal tersebut dapat terjadi ketika pihak pemerintahan formal membutuhkan sosok bayangan yang mampu mempermudah segala urusan pemerintahan. Hal ini tentu saja tidak sejalan dengan tujuan dari sebuah masalah yaitu mencapai tujuan yang baik.

Masalah mursalah yaitu kemaslahatan yang belum diakomodir dalam dalam nash dan ijma, serta tidak ditemukan nash atau ijma yang melarang atau memerintahkan mengambilnya. Kemaslahatan ini dilepaskan (dibiarkan) oleh syari' dan diserahkan kepada manusia untuk mengambil atau tidak mengambilnya. Jika kemaslahatan itu diambil oleh manusia, maka akan mendatangkan kebaikan bagi mereka, jika tidak diambil juga tidak akan mendatangkan dosa.¹⁰⁵ Konsep ini memberikan pandangan atas tindakan yang diambil oleh manusia diharuskan mendatangkan manfaat demi kepentingan bersama. Namun secara gamblang praktek shadow state memberikan arahan keuntungan kepada kelompok-kelompok tertentu yang berkepentingan.

Taufiq Yûsuf al-Wâ`i, dalam salah satu bukunya menyebutkan bahwa setiap sesuatu yang di dalamnya ada manfaat, baik diperoleh dengan cara mencari faedah-faedah atau kenikmatan-kenikmatan maupun dengan cara menghindari atau menarik diri dari kerusakan, semua itu dapat dikategorikan

¹⁰⁵ Nur Fanny, "Dinamika Politik Terhadap Upaya Pemekaran Brebes Selatan Dalam Perspektif Masalah Mursalah" (Universitas Islam Negeri Saifuddin Zuhri Purwokerto, 2021), 53.

sebagai masalah. Berdasarkan penelusuran ini, maka dapat disimpulkan bahwa secara bahasa, makna masalah adalah setiap kebaikan (al-khair) dan manfaat (almanfa‘ah).¹⁰⁶ Berdasarkan pandangan ini secara jelas bahwa praktek shadow state merupakan fenomena baru dimana keberadaanya tidak mendatangkan kebaikan mengingat adanya aktor-aktor politik yang diuntungkan dari transaksi yang dilakukan. sekalipun mengatasnamakan kepentingan ekonomi masyarakat namun perlu dipertegas adanya praktek transaksi antar aktor formal dan non formal yang dilakukan demi keuntungan pribadi dan kelompok. Hal inilah yang menjadikan praktek shadow state tidak dapat diterima keberadaanya.

Al-Bûti, dalam bukunya, *Dawâbit al-Maslahah fî asy-Syarî‘ah al-Islâmiyyah*, mengartikan masalah sama dengan manfaat yang dapat membuat kesenangan, atau suatu tindakan yang bisa mencegah dengan akibat (hasil) dapat memberikan manfaat kesenangan. Kesenangan ini, kata alBûti, dapat dirasakan langsung. Sebab, kesenangan itu merupakan fitrah yang selalu dicari setiap manusia, karena itu, manusia akan selalu berupaya untuk mencari kesenangan ini.¹⁰⁷

Taufiq Yûsuf al-Wâ‘î, dalam salah satu bukunya menyebutkan bahwa setiap sesuatu yang di dalamnya ada manfaat, baik diperoleh dengan cara mencari faedah-faedah atau kenikmatan-kenikmatan maupun dengan cara menghindari atau menarik diri dari kerusakan, semua itu dapat dikategorikan

¹⁰⁶ Taufiq Yûsuf al-Wâ‘î, *al-Bid‘ah wa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuhâ, Ta’siluhâ wa Aqwâl al-Ulamâ fihâ* (Kuwait: Maktabah Dâr at-Turâœ, t.t), hlm. 241

¹⁰⁷ Al-Bûti, *Dawâbit al-Maslahah fî asy-Syarî‘ah al-Islâmiyyah* (Beirut: Muassasah al-Risâlah, 2001), hlm. 27

sebagai masalah. Berdasarkan penelusuran ini, maka dapat disimpulkan bahwa secara bahasa, makna masalah adalah setiap kebaikan (al-khair) dan manfaat (almanfa‘ah)¹⁰⁸. *shadow state* didefinisikan sebagai the *emergence of rulers drawing authority from their abilities to control markets and their material rewards*. Penyebabnya antara lain karena para elit penyelenggara pemerintah formal mengalami ketidakberdayaan dalam berhadapan dengan kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi dan politik yang dominan berada di luar struktur pemerintahan formal. Oleh sebab itu, keberadaannya akan sangat sulit mendatangkan manfaat bagi masyarakat luas dan hanya mendatangkan manfaat bagi segelintir orang.

Keberadaan *shadow state* yang belum memiliki regulasi secara khusus dalam memberantas keberadaan mereka mengingat banyaknya kepentingan dari aktor bayangan tersebut menjadikan kekosongan hukum yang tidak mampu menjawab tantangan zaman. Masalah *mursalah* dapat dijadikan sebagai metode untuk menetapkan hukum baru dengan syarat didukung oleh ayat, hadis atau *ijma‘* yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap sebagai kemaslahatan itu merupakan ‘*illat* (motivasi hukum) dalam penetapan suatu hukum, atau jenis sifat yang menjadi motivasi hukum tersebut dipergunakan oleh nas sebagai motivasi suatu hukum.¹⁰⁹

Relevansi dari adanya *shadow state* yang tidak dapat diterima keberadaannya dalam *masalah mursalah* yaitu karena adanya *shadow state* yang lebih banyak mendatangkan kemudahan bagi masyarakat daripada

¹⁰⁸ Taufiq Yûsuf al-Wâ‘î, *al-Bid‘ah wa al-Maslahah al-Mursalah: Bayanuhâ, Ta’siluhâ wa Aqwâl al-Ulamâ fihâ* (Kuwait: Maktabah Dâr at-Turâœ, t.t), hlm. 241

¹⁰⁹ Ibn Amîr al-Haj, *at-Taqrîr wa at-Tahrîr* (Mesir: al-Matba‘ah al-Amîriyah, 1316 H), hlm. 150

mendatangkan manfaatnya. *Shadow state* yang berkonotasi negatif bagi pemerintahan, dan merugikan masyarakat inilah yang merupakan mudharat serta tidak dapat diterima keberadaanya dalam *Maslahah mursalah*.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. *Shadow state* digerakkan oleh hukum yang tidak tertulis, senantiasa berubah menurut selera pemerintah dan kepentingan pengusaha. Adanya *shadow state* merupakan bentuk dari penyalahgunaan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dimana praktek tersebut dapat memberikan dampak yang tidak baik atas praktek kepemimpinan yang dibarengi dengan tindakan-tindakan yang menguntungkan dirinya sendiri dan kelompoknya. *Shadow state* memberikan gambaran secara nyata bahwa dalam prakteknya pimpinan formal melibatkan seseorang diluar pemerintah formal untuk turut serta dalam tatanan pemerintah formal. konsekuensi adanya *shadow state* ialah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih banyak dikendalikan oleh orotitas diluar struktur pemerintahan daripada otoritas formal dalam struktur pemerintahan.
2. *Shadow state* merupakan fenomena baru dimana keberadaanya tidak mendatangkan kebaikan mengingat adanya aktor-aktor politik yang diuntungkan dari transaksi yang dilakukan. Sekalipun mengatasnamakan kepentingan ekonomi masyarakat namun perlu dipertegas adanya praktek transaksi antar aktor formal dan non formal yang dilakukan demi keuntungan pribadi dan kelompok. Hal inilah yang menjadikan praktek *shadow state* tidak dapat diterima keberadaanya dalam Masalah mursalah.

B. Saran

Shadow state seharusnya mendapatkan perhatian dengan adanya payung hukum yang menaungi dimana kehadiran mereka tidak hanya dibelakang layar, namun juga hadir di atas panggung mencoba peruntungan menjadi salah seorang yang memiliki wewenang dalam penentuan arah kebijakan. Ketakutan yang menjadi bayangan adalah adanya kepentingan individu yang didahulukan dari pada kepentingan masyarakat secara luas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Alie, Achmad "*Menguak Tabir Hukum*", (Bogor: Ghalia Indonesia, 2002)
- Amiruddin dan Zainal Asikin, "*Pengantar Metode Penelitian Hukum*", (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004)
- Asshidiqie, Jimly. "*Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*". (Jakarta: InHilco, 2006)
- Asshiddiqie, Jimly. "*Hermeneutika Hukum*", (Yogyakarta: UII Press, 2005)
- Djazuli, *Ilmu Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2005)
- Haroen, Nasrun. *Ushul Fiqh 1*. (Jakarta: PT Logos Wacana Ilmu, 2001)
- Harry Sarundajang, Sinyo. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999)
- Hasan Khalil, Rasyad. الإِسْلَامِي السَّرِيع تَارِيخ terj. Nadirsyah Hawari, Tarikh Tasyri' Sejarah Legitimasi Hukum Islam, (Jakarta: Amzah, 2015)
- Hidayat, Syarif. *Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa dan Penyelenggara Pemerintah Daerah Pasca Pilkada*. 2006. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Irfan Setiawan, "Handbook Pemerintahan Daerah", (Yogyakarta: Wahana Resolusi, 2018)
- Kansil dan Christine Kansil, "Pemerintahan Daerah di Indonesia", (Jakarta: Sinar Grafika, 2004)
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.ke-5, pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983,
- Lewis, Jeff. *Cultural Studies: The Basics*, (London: Sage, 2008)
- Martin, Roderik. *Sosiologi Kekuasaan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995)
- Martono, Nanang. *Sosiologi Perubahan Sosial Prespektif Klasik, Modern, Posmodern dan Poskolonial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada)

- Michel Foucault, *Seks Dan Kekuasaan, Diterjemahkan Oleh S.H Rahayu* (Jakarta: Gramedia, 2000).
- Munawar Kholil, *Kembali Kepada Al-Qur'an dan As-Sunnah*, (Semarang: Bulan Bintang, 1955)
- Pablo. Querubin, *Family and Politics : Dynastic Persistence in the Philippines* (Cambridge: Harvard & MIT Academy, 2010)
- Peter Mahmud Marzuki, “*Penelitian Hukum*”, (Jakarta: Kencana, 2005)
- Reno William, *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).
- Rozali, Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta PT Raja Grafindo Persada 2005)
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya Model Legislatif Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- Salim dan Erlis Septiana Nurbani, “*Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*” (Jakarta: PT Raja Grafindo persada, 2016)
- Salim, Agus dan Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004
- Soedikno Mertokusumo, “*Mengenal hukum Suatu Pengantar*”. (Yogyakarta: Liberty, 2003)
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, “*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*”, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006)
- Supriady Bratakusumah, Deddy dan Dadang Solihin, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, (Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama, 2004)
- Sutrisno, Muji. Hendar Putranto, *Teori-Teori Kebudayaan* (Yogyakarta: Kanisius, 2005)
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. (Jakarta: Kencana, 2008)
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Total Media, 2009),
- Wahab Khallaf, Abdul. *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, *Kaidah-kaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002)
- Wajong, J. *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975

Jurnal

- Ismiati Nur Istiqomah, "Praktik Shadow State Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Pada Periode Kepemimpinan Siti Masitha-Nursoleh Di Kota Tegal," *Journal of Politic and Government Studies* 6, no. 4 (2013)
- Rakhmad Kavin, "Politik Lokal Di Bangka Belitung: Antara Timah Dan Etnis Tionghoa," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, no. 2 (2016)
- Choirul Wahyudi, "Pola Relasi Kuasa Negara Dan Kelompok Tambang Minyak Ilegal (Studi Kasus Tambang Minyak Kecamatan Keluang Kabupaten Musi Banyuasin Sumatera Selatan)," *Ampera: A Research Journal on Politics and Islamic Civilization* 1, no. 2 (2020)
- Alrdi Samsa, "Relasi Kuasa Organisasi Kemasyarakatan Islam Dan Penguasa (Studi Kasus: Praktik Shadow State Gerakan Pemuda Ka'bah Khittah Yogyakarta Dalam Pengelolaan Alun-Alun Utara).," *Jurnal Sosial Soedirman* 3, no. 1 (2019)
- Umar Kamahi, "Teori Kekuasaan Michel Foucault, Tantangan Bagi Sosiologi Politik", *Al Khitobah*, Vol. III No. 1 (Juni, 2017)
- Qodir, Z., Sulaksono, T. (2012) Politik Rente Dan Konflik Di Daerah Pemekaran: Kasus Maluku Utara. Jksg Working Paper No: 002/Jksg/2012.
- Syarif Hidayat and Malik Gismar, "GOOD GOVERNANCE VS SHADOW STATE Ofgovernance in Provinces Accross Indonesia Might Be Linked to the Existence of Shadow State Illustrations Are Dalam Review Teori Tentang the New Emerging Way of Thinking about Government Pierre and Lain Dalam Formulasi Bah" (2007)

Artikel

- Amalia Syauket, "Corruption & Patron-Client (Understanding Shadow State Case In Banten)" 367, no. ICDeSA (2019)
- Amalia Syauket and Dwiseno Wijanarko, "Negara Bayangan Cenderung Korupsi, Sisi Gelap Otonomi Daerah" 3 (2021).
- Asmawati, Towar Ikbali Tawakkal, and Sholih Muadi, "Religion, Political Contestation and Democracy: Kiai's Role as Vote Broker in Madurese Local Political Battle," *Buletin Al-Turas* 27, no. 1
- Gili Argenti, "Civil Society, Shadow State Dan Local Strongmen Dalam Kajian Politik Lokal," *CosmoGov* 4, no. 1 (2018)

Widhiana Hestining Puri, "Politik Balas Budi, Buah Simalakama Dalam Demokrasi Agraria Di Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 4 (2019)

W.J.S. Poerwadarinta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1994)

Skripsi

Levi Wilianto. 2016. Skripsi Analisa Konflik Antara Birokrasi dengan Walikota Tegal Periode 2014-2019. Ilmu Pemerintahan, Fisip, Undip.

Thesis

Sakinah Nadir, "Relasi Aktor Dalam Politik Pembangunan Kota : Program Doktor Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada" (2021).

Bahrn Taib, "*Shadow State Studi Kasus tentang Konflik Status Sofifi*", Program Pascasarjana Program Studi sosiologi Universitas Muhammadiyah Malang, 2013.

Artikel Website

The Jakarta Post (4 Agustus 2010) President Supports Plan To Create Economic Center In Morotai. Diakses Tanggal 24 Februari 2023, Dari [Http://Www.Thejakartapost.Com/News/2010/08/04/President-Supports-Plan-Create-Economic-Center-Morotai.Html](http://Www.Thejakartapost.Com/News/2010/08/04/President-Supports-Plan-Create-Economic-Center-Morotai.Html)

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tentang Administrasi Negara

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama : Farisa Aulia
TTL : Probolinggo, 06 April 2001
Alamat : Jalan Raya Kenongo, RT/RW: 004/002, Desa Kenongo,
Kecamatan Tulangan, Kabupaten Probolinggo.
No Telp/Email : 085730960872/ risa1404@gmail.com

Riwayat Pendidikan Formal:

1. SD Negeri Dungun I Tongas Probolinggo (2006-2013)
2. MTs Salafiyah Tanggulangin Sidoarjo (2013-2016)
3. MA Salafiyah Tanggulangin Sidoarjo (2016-2019)
4. UIN Maulana Malik Ibrahim Malang (2019-2023)

Riwayat Pendidikan Non-Formal:

1. Madrasah Diniyah Awwaliyyah Nurur Rokhmah Probolinggo (2004-2013)
2. Pondok Pesantren Al-Hidayah Ketegan Tanggulangin Sidoarjo (2013-2019)