

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk

berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif.<sup>19</sup> Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).<sup>20</sup>

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa: secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan

---

<sup>19</sup> John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

<sup>20</sup> Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3

atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun ditingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi UU No 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.<sup>21</sup>

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

---

<sup>21</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Cet. 13*, (Yogyakarta: Kansius, 2012), h 3

- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut *dnegan algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, A MoB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale stater verordebingen*.<sup>22</sup>

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

1. keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
2. keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);

---

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 11

3. keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan “*beleids regels*” (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.<sup>23</sup>

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.<sup>24</sup>

- 1) Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut *Burkhardt Krems*, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), h 1

<sup>24</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004), h 25



undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.<sup>25</sup>

Menurut Carl J. Fredrich sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiarjo dalam Dasar-Dasar Ilmu Politik, menyatakan Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:<sup>26</sup>

Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*)."

Sehingga konstitusionalisme dengan pembatasannya terhadap kekuasaan dan jaminan hak politik warga negara

---

<sup>25</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 8

<sup>26</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta*, (PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), h. 112

dalam konstitusi, memunculkan suasana yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meminimalisir tindakan represif dari penguasa kepada rakyat. Selain itu, pemerintah memiliki legitimasi yang jelas.

Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum.<sup>27</sup> Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut.

---

<sup>27</sup> John Kenedi, Analisis Pidanaan Terhadap Perzinahan dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam, *Jurnal Nuansa: Jurnal Studi Islam dan Kemasyarakatan*, Vol 12, No.1 Tahun 2019

## 1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.<sup>28</sup> Menurut Notonegoro, nilai-nilai Pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekarang-

---

<sup>28</sup> M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), h 12-19



kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksploitasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan demokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.<sup>29</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag, filosofische gelding*), apabila

---

<sup>29</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), h 55

rumusannya atau norma- normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.<sup>30</sup>

## 2) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.<sup>31</sup> Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.<sup>32</sup> Suatu peraturan perundang-undangan dapat

---

<sup>30</sup> John Kenedi, Urgensi Penegakan Hukum Dalam Hidup Berbangsa Dan Bernegara, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5 No.2 Tahun 2016

<sup>31</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), h 24

<sup>32</sup> Putera Astomo, *Ilmu Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), h 78

dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag, juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.

### 3) Landasan sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sosiologische gronslag, sosiologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.<sup>33</sup> Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan

---

<sup>33</sup> John Kenedi, Profesi Hukum dan Kode etik profesi, *Jurnal El-Afkar*, Vol. 5, No.1 Tahun 2016

menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) di tegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.<sup>34</sup>

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah

---

<sup>34</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h 25

ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>35</sup>

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Mananpun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>36</sup>

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan

---

<sup>35</sup> King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan ...*, h 25

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-undangan ...*, h 8



mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip check and balances sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

Berdasarkan teori peraturan perundang-undang di atas, penulis akan menggunakannya dalam penelitian, digunakan untuk menilai sejauh mana penerapan peraturan perundang-undangan tentang sampah berjalan di kota Bengkulu, serta teori peraturan perundang-undangan ini mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam menganalisa tentang berjalan atau tidaknya peraturan perundang-undangan tersebut oleh dinas bersangkutan.

## **B. Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang**

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai induk pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Diatur pada Pasal 96 Undang-Undang

Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik tertulis dan/ataupun lisan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukn melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok orang antara lain yaitu kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis maka setiap Rancangan Peraturan

Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.<sup>37</sup>

UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk selanjutnya dalam rangka mengatur peraturan pelaksanaan maka dibentuk Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam Perpres tersebut tidak menjelaskan lebih dari apa yang telah dijelaskan dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan memberikan mengatur lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat yang disebut dalam Perpres tersebut dalam rangka melaksanakan konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ketentuan mengenainya diatur dalam Peraturan Menteri. Namun ternyata Peraturan Menteri terkait konsultasi publik masih

---

<sup>37</sup> Salahudin Tunjang Seta, Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, Juni 2020, h. 154-166

dalam bentuk rancangan sebagaimana yang ditemukan dalam web resmi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).<sup>38</sup>

Kepastian hukum menjadi penting dikarenakan hal tersebut telah dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Selain itu juga, bahwa dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan adanya ketidakpastian mengakibatkan kebingungan dari pembuat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini, dijelaskan oleh Sirajuddin dan Zulkarnain dalam penelitiannya bahwa adanya keengganan dari pembentuk Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini perda, untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembentukannya. Alasannya adalah tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat

---

<sup>38</sup> Salahudin Tunjang Seta, Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, Juni 2020, h. 154-166

dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal penelitian yang dilakukan Sirajuddin dan Zulkarnain adalah perda termasuk model-model partisipasi yang harus diterapkan.<sup>39</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara prinsip dilakukan pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dipertegas dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur pada Pasal 5 huruf g Undang-Undang 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu asas keterbukaan, yang menyatakan bahwa pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan atau terbuka. Sehingga setiap elemen masyarakat dapat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan.

---

<sup>39</sup> Sirajuddin, *Legislative Drafting Metode Partisipasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Malang: Setarapress, 2016), h. 241



Walaupun melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan baik berupa tulisan dan/atau lisan, hanya saja masih banyak kekurangan yang mengakibatkan tidak maksimalnya peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekurangan tersebut adalah:<sup>40</sup>

Pertama, tidak adanya keharusan untuk pembentuk peraturan perundang-undangan memfasilitasi hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa adanya hubungan hak dan kewajiban harus jelas, ketika masyarakat memiliki hak maka negara (pembentuk peraturan perundang-undangan) memiliki kewajiban atas bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan.

Kedua, tidak adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan secara spesifik bagaimana partisipasi masyarakat harus dilakukan. Hal ini, yang dapat

---

<sup>40</sup> Salahudin Tunjang Seta, Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, Juni 2020, h. 154-166

memunculkan keraguan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukannya secara maksimal ataupun menganggap partisipasi masyarakat hanya memperpanjang proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan secara maksimal kurang dapat dilakukan partisipasi masyarakat dikarenakan pada tahap tersebut sudah tidak membahas substansi dan hanya bersifat formal agar peraturan perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Salahudin Tunjang Seta, Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal: Legislasi Indonesia*, Volume 17 Nomor 2, Juni 2020, h. 154-166

## C. Teori *Siyasah Dusturiyah*

### 1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah dusturiyah* merupakan bagian *fiqh siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>42</sup> Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Permasalahan di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam *fiqh siyasah dusturiyah* biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan

---

<sup>42</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Kencana, 2014, h 47

dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.<sup>43</sup>

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".<sup>44</sup>

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas.

Bila dipahami penggunaan istilah *fiqh dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam *dustur* itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-

---

<sup>43</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana, 2003, h 51

<sup>44</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 52

aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.<sup>45</sup>

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan “*dusturi*”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (*Majusi*). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.<sup>46</sup>

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini

---

<sup>45</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...*, h 53

<sup>46</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178



adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.<sup>47</sup>

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

---

<sup>47</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 177-178

## 2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

*Fiqh siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:<sup>48</sup>

- (1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
- (2) Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
- (3) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- (4) Persoalan *bai'at*
- (5) Persoalan *waliyul ahdi*
- (6) Persoalan perwakilan
- (7) Persoalan *ahlul halli wal aqdi*
- (8) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya

Persoalan *fiqh siyasah dusturiyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan

---

<sup>48</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47

kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>49</sup>

Apabila dilihat dari sisi lain *fiqh siyasah dusturiyah* dapat dibagi kepada:<sup>50</sup>

- (1) Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al 'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non-muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- (2) Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan *imamah*, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lain-lain.
- (3) Bidang *siyasah qadha'iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- (4) Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

---

<sup>49</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 47-48

<sup>50</sup> H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi ...*, h 48

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam,



kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin ...*, h 157-158

Berdasarkan teori siyasah duturiyah di atas, penulis ingin menilai Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menanggulangi Penyelesaian Konflik Lahan Perkebunan Sawit Tanjung Aur II (Studi Kasus Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bengkulu Selatan), tentang sejauh mana kinerja dari dinas Badan Pertanahan Nasional mengenai tentang konflik lahan perkebunan sawit, serta dapat diajukan sebagai solusi yang baik mengenai tugas, fungsi dan wewenang dalam menjalankan tugas-tugas yang telah diamanahkan.

