

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Pengertian Implementasi

Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pelaksanaan, penerapan. Adapun implementasi menurut para ahli yakni, menurut Usman mengemukakan pendapatnya tentang Implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut “implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”¹⁶. Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya.

Pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif”. Pengertian implementasi yang dikemukakan ini, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide,

¹⁶ Ali Miftakhu Rosad, ‘Implementasi Pendidikan Karakter Melalui Manajemen Sekolah’, *Tarbawi: Jurnal Keilmuan Manajemen Pendidikan*, 5.02 (2019), 173 <<https://doi.org/10.32678/tarbawi.v5i02.2074>>, h. 5

proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya. Menurut Harsono, implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi.

Pelaksanaan atau implementasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Sedangkan menurut Fullan bahwa implementasi adalah suatu proses peletakan dalam praktik tentang suatu ide, program atau seperangkat aktivitas baru bagi orang lain dalam mencapai atau mengharapkan suatu perubahan. Implementasi menurut Muhammad Joko Susila bahwa implementasi merupakan suatu penerapan ide-konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga mendapatkan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan, maupun sikap.

Goeorge C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakn publiknya dengan istilah direct and indirect impact on implementation. Dalam pendekatan yang diterapkan oleh edward iii, terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu (i) Komunikasi (ii) Sumber daya (iii) Disposisi (iv) Struktur birokrasi¹⁷.

¹⁷ Muhammad Fathurrohman dan Sulistyorini, *Implementasi Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Islam Peningkatan Lembaga Pendidikan Islam Secara Holistik*, (Yogyakarta: Teras, 2012), h. 189-191

Tahap-tahap implementasi, diantaranya adalah:

- a. Pengembangan program, yaitu mencakup program tahunan, semester atau catur wulan, bulanan, mingguan dan harian. Selain itu juga ada program bimbingan dan konseling atau program remedial.
- b. Pelaksanaan pembelajaran. Pada hakekatnya, pembelajaran adalah proses interaksi antara peserta didik dengan lingkungannya. Sehingga terjadi perubahan perilaku kearah yang lebih baik.
- c. Evaluasi, yaitu proses yang dilaksanakan sepanjang proses pelaksanaan kurikulum caturwulan atau semester serta penilaian akhir formatif atau sumatif mencakup penilaian keseluruhan secara utuh untuk keperluan evaluasi pelaksanaan kurikulum.

Implementasikan kebijakan ialah suatu penerapan kebijakan yang telah di rumuskan bersama, implementasi kebijakan menjadi lebih penting dari pada pembuatan kebijakan, karena fase ini mewakili langkah yang menjadi tujuan awal yang sudah di rumuskan, implementasi kebijakan prinsipnya ialah agar cara dapat mencapai tujuan kebijakan yang akan dijalani. Berbagai implementasi bisa dengan jelas diamati dari program yang di tetapkan hingga melalui kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah¹⁸.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan suatu rangkaian cara agar kebijakan dapat dijalankan untuk mencapai tujuan yang diinginkan sehingga bisa terealisasi dilapangan. Terdapat dua cara untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik, yaitu deangan cara langsung

¹⁸ Aneta. Implementasi Kebijakan Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2kp) Di Kota Gorontalo. *Program Studi Ilmu Administrasi Publik*. Volume 1 No. 1, h. 50.

mengimplementasikan dalam bentuk program kebijakan atau program kerja, atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari suatu kebijakan publik itu sendiri. Dalam mengimplementasikan kebijakan bisa diamati dengan jelas suatu rangkaian dengan dimulai dari program yang dibuat, ke pekerjaan atau kegiatan. Kebijakan diturunkan berupa program yang kemudian menjadi proyek pekerjaan atau kegiatan, yang akhirnya berwujud pada suatu kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, ataupun masyarakat yang berkerjasama dengan pemerintah.

B. Pengertian Peraturan Daerah dan Pemerintah Daerah

1. Peraturan Daerah

Pengertian Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundangundangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah ada dua macam yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur¹⁹.

Di Aceh Peraturan Daerah Provinsinya dinamakan Qanun, sedangkan di Papua dan Papua Barat Peraturan Daerah Provinsinya

¹⁹ Suko Prayitno, 'Mekanisme Pembatalan Peraturan Daerah Dan Akibat Hukumnya Berdasarkan Asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori', *Jurnal Surya Kencana Satu : Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan*, 8.2 (2017), h. 109–20.

dikenal dengan nama Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi). Berdasarkan Pasal 1 ayat 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Adalah Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pembangunan sebenarnya adalah pemerdekaan dan pembebasan manusia secara manusiawi, karena pembangunan sesungguhnya diperuntukkan buat manusia dan untuk perbaikan hidup kemanusiaan itu sendiri, sehingga tidak logis sebenarnya apabila pembangunan mengabaikan apalagi kalau justru seperti itu merupakan kenyataan yang tidak bisa dibantah menyengsarakan manusia²⁰.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Ada berbagai jenis Peraturan daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Dalam pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana dapat dimuat dalam Undang-undang; Peraturan daerah provinsi; atau Peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam pasal 15 ayat (1) ini menjelaskan bahwa peraturan daerah provinsi dan

²⁰ John Kenedi, Problematika Hak Asasi Manusia (Ham) Dan Pembangunan Di Indonesia, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 3, No. 1, 2018, h. 8

peraturan daerah kabupaten dan kota dapat memuat materi mengenai ketentuan hukum pidana.²¹

Dalam pasal 15 ayat (3) menetapkan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan daerah yang baik dapat terwujud apabila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan peraturan perundang-undangan,

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota antara lain: Pajak Daerah; Retribusi Daerah; Tata Ruang Wilayah Daerah; APBD Rencana Program Jangka Menengah Daerah; Perangkat Daerah; Pemerintah Desa dan Pengaturan umum lainnya. Perda dibentuk karena ada kewenangan yang dimiliki daerah otonom dan perintah dari peraturan-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

²¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2. Pemerintah Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut 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) 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 Indonesia²².

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi

²²Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Sinar Grafika: Malang, 2017), H.1.

yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat²³.

Menurut W.S Sayr pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mecangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.²⁴

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.²⁵

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti

²³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daera...*, h.1.

²⁴ Inu Kencana Syafiie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta: Refika Aditama, 2010), h. 11.

²⁵ G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Surabaya, h.145.

luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.²⁶

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada

²⁶ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Nusamedia: Bandung, 2012), h. 28.

Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD²⁷.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-

²⁷ Setya Retnami. *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001). h.8

hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiannya.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil

pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan²⁸.

Dalam kaitannya dengan kajian tentang hukum dan system hukum maka di dalamnya senantiasa terdapat tiga komponen yang selalu meliputi struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum. Komponen hukum tersebut merupakan prasyarat bagi berjalannya penegakan hukum²⁹.

Dalam Pembukaan UUD 1945 pada hakikatnya memiliki rumusan dasar mengenai kebijakan sosial (social policy) yang terdiri dari kebijakan untuk mensejahterakan masyarakat (social welfare policy) dan kebijakan perlindungan masyarakat (social defence policy), sehingga dalam rangka melindungi masyarakat dan menanggulangi kejahatan diperlukan suatu kebijakan rasional yang kemudian dikenal dengan istilah kebijakan kriminal (criminal policy)³⁰.

Dalam Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan

²⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 35

²⁹ John Kenedi, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) Dalam Sistem Penegakan Hukum Di Indonesia*, (Pustaka pelajar: Yogyakarta, 2017), h. 90

³⁰ John Kenedi, *Kebijakan Kriminal (Criminal Policy) Dalam Negara Hukum Indonesia: Upaya Mensejahterakan Masyarakat (Social Welfare)*, *AL-IMARAH : Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 2, No. 1, 2017, h. 20

Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Kepastian Hukum;Tertib Penyelenggara Negara;
2. Kepentingan Umum;
3. Keterbukaan;
4. Proporsionalitas;
5. Profesionalitas;
6. Akuntabilitas;
7. Efisiensi;
8. Efektivitas; Dan
9. Keadilan.

Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

1. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.
7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

C. Pariwisata

1. Pengertian Pariwisata

Pariwisata merupakan fenomena yang saat ini sedang populer untuk dikembangkan sebagai penghasil devisa Negara

dari non migas, karena industry pariwisata relatif tidak menimbulkan polusi atau pun kerusakan lingkungan. Menurut Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan bahwa yang dimaksud dengan Pariwisata adalah keseluruhan kegiatan yang terkait dengan pariwisata dan bersifat multidimensi serta multidisiplin yang muncul sebagai wujud kebutuhan setiap orang serta Negara serta interaksi antara wisatawan dan masyarakat setempat, sesama wisatawan, Pemerintah, Pemerintah Daerah serta pengusaha.³¹

Menurut Spillane, dalam Pitana definisi yang lebih luas pariwisata adalah perjalanan dari satu tempat ke tempat lain, bersifat sementara dilakukan oleh perorangan ataupun kelompok sebagai usaha mencari keseimbangan atau keserasian dan kebahagiaan dengan lingkungan hidup dalam dimensi social, budaya, alam dan ilmu³². Dan secara bebas diberikan pengertian bahwa Pariwisata adalah merupakan gejala abad modern yang didasarkan atas kebutuhan akan kesehatan dan penggantian hawa, penikmatan terhadap keindahan alam, kesenangan dan pada khususnya disebabkan oleh bertambahnya pergaulan berbagai bangsa dan peningkatan perekonomian masyarakat sebagai hasil dari berkembangnya hasil perkembangan niaga, industri dan transportasi.

³¹ Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

³² Ni Ketut Riani, 'Pariwisata Adalah Pisau Bermata 2', *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2.5 (2021), h. 1470.

2. Macam-macam Pariwisata

Di Indonesia ada berbagai jenis tempat wisata yang tentunya sering kita kunjungi. Tempat wisata itu antara lain : pantai, taman, laut, hutan, pegunungan, pusat perbelanjaan atau mall, tempat bersejarah, museum, sentra kuliner, danau, waduk, situ, kolam renang, alun-alun, pemandian air panas, kebun binatang, air terjun, taman bunga dan buah, dan lain sebagainya. Berikut informasi tentang jenis-jenis tempat wisata lainnya³³:

- a. Berdasarkan Motif Wisatawan : Wisata bahari, Wisata Budaya, Wisata pertanian, Wisata buru Wisata ziarah, Wisata cagar alam dan Wisata konvensi.
- b. Berdasarkan lokasi yang di tuju: Wisata sejarah, Wisata alam, Wisata religi, Wisata pendidikan.

D. Fikih Siyasah

1. Pengertian Fikih Siyasah

Fikih Siyasah merupakan tarkib idhafi atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata yaitu kata fikih dan al-siyâsi. Secara etimologi, fikih merupakan bentuk masdhar (gerund) dari tashrifan kata faqiha-yafqahu-fikihan yang bermakna faham.³⁴ Fikih berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami

³³<https://dispar.bone.go.id/2019/02/jenis-jenis-tempat-wisata-berdasarkan-motif-wisatawan-lokasi-tujuan-dan-perjalanan/>, (diakses pada Tanggal 10 Juni 2023, puku 12:30 WIB)

³⁴ Wahbah al-Zuhaylî, *Ushul al-Fikih al-Islami* (Damaskus: Dar al-Fikr, 2001) vol. 1, 18.

tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Beberapa pendapat yang berbeda di kalangan ahli fikih tentang asal usul kata siyasah, yaitu³⁵ :

- a. Al-Maqrizy : Kata siyasah berasal dari bahasa Mongol yakni dari kata yasah yang mendapat imbuhan sin berbaris kasrah diawalnya sehingga dibaca siyasah. Pendapat tersebut didasarkan pada sebuah kitab undang-undang milik Jenghis Khan yang berjudul Ilyasa yang berisi panduan pengelolaan negara dan berbagai bentuk hukuman berat bagi pelaku pidana tertentu.
- b. Ibn Taghri Birdi : Siyasah berasal dari campuran dari tiga bahasa, yakni bahasa Persia, Turki dan Mongol. Partikel Si dalam Bahasa Persia berarti 30, yasa dalam bahasa Turki dan Mongol berarti larangan dan karena itu ia dapat juga dimaknai sebagai hukum atau aturan.
- c. Ibnu Manzhur menyatakan siyasah berasal dari Bahasa Arab, yakni bentuk dari tashrifan kata sasa-yasusu-siyasatan, yang semula berarti mengatur, memelihara, atau melatih binatang, khususnya kuda.

Fikihi siyasah dikenal pula dengan istilah siyasah syar'iyah. Siyâsah syar'iyah secara istilah memiliki berbagai arti:

³⁵ Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasat Al-Syar'iyat* (Al-Qahirah: Dar Al-Anshar, 1977), h. 4-5.

- a. Imam al-Bujairimi : Memperbaiki permasalahan rakyat dan mengatur mereka dengan cara memerintah mereka untuk mereka dengan sebab ketaatan mereka terhadap pemerintahan.³⁶
- b. Kementerian Wakaf Kuwait : Memperbaiki kehidupan manusia dengan menunjukkan pada mereka pada jalan yang dapat menyelamatkan mereka pada waktu sekarang dan akan datang, serta mengatur permasalahan mereka.³⁷
- c. Imam Ibn ‘Abidin: Kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat. Siyasa berasal dari Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir, maupun batin. Segi lahir, siyasa berasal dari para sultan (pemerintah), bukan lainnya. Sedangkan secara batin, siyasa berasal dari ulama sebagai pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan.
- d. Ahmad Fathi, fikih siyasa adalah Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara.
- e. Ibnu’Aqil, dikutip dari pendapat Ibnu alQayyim, bahwa fikih siyasa adalah Perbuatan yang membawa manusia lebih dekat pada kemalahatan (kesejahteraan) dan lebih jauh menghindari mafsadah (keburukan/kemerosotan), meskipun Rasul tidak menetapkannya dan wahyu tidak membimbingnya.

³⁶ Sulaiman bin Muhammad al-Bujairimi, *Hasyiah alBujairimi ‘ala al-Manhaj* (Bulaq: Mushthafa al-Babî al-Halabî, t.t.), vol. 2, h. 178

³⁷ Wuzarat al-Awqaf wa al-Syu’un al-Islamiyyah bi alKuwait, *Al-Mausu'at al-Fikihiyyah* (Kuwait: Wuzarat al-Awqaf alKuwaitiyyah, t.t.) vol. 25, h. 295.

f. Abdul Wahab Khallaf memaknai siyasah syar'iyah adalah pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islam yang menjamin terealisirnya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum, meskipun tidak sesuai dengan pendapat para imam mujtahid.

g. Abdur Rahman Taj, *siyasah syar'iyah* adalah hukum-hukum yang mengatur kepentingan negara dan mengorganisir urusan umat yang sejalan dengan jiwa syariat dan sesuai dengan dasar-dasar yang universal (kulli) untuk merealisasikan tujuan-tujuannya yang bersifat ke-masyarakatan, sekalipun hal itu ditujukan untuk nash-nash tafshili yang juz'iy dalam alQur'an dan Sunnah.

Syariat Islam/Hukum Islam harus diterima sebagai hukum nasional karena ia merupakan sumber yang mempunyai kekuatan (authoritative source) sekaligus sumber yang setiap muslim harus meyakini dan menerimanya (*persuasive source*)³⁸.

Definisi-definisi tersebut menegaskan bahwa wewenang membuat segala hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengaturan kepentingan negara dan urusan umat guna mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah atau ulil amri). Karenanya, segala bentuk

³⁸ John kenedi, Penerapan Syariat Islam dalam Lintasan Sejarah Dan Hukum Positif Di Indonesia, *nuansa* Vol. X, No. 1, Juni 2017, h. 76

hukum, peraturan dan kebijaksanaan siyasi yang dibuat oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat. Ia wajib ditaati oleh masyarakat selama produk itu secara substansial tidak bertentangan dengan jiwa syariat.

2. Obyek Kajian Fikih Siyasah

Fikih siyasah adalah bagian ilmu fikih yang mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialisasi segala hal-ihwal dan seluk beluk tata pengaturan negara dan pemerintahan. Sebagai sebuah ilmu, fikih siyasah mempunyai obyek kajian. Obyek kajian fikih siyasah menurut Abdul Wahhab Khallaf ialah membuat peraturan dan perundang-undangan untuk mengurus negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama.³⁹

Menurut Hasbi Ash Shiddieqy ialah pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentadbiran (pengaturan) dengan jiwa syariah yang tidak diperoleh dalil khususnya dan tidak berlainan dengan syariah amma. Menurut Ibn Taimiyah ialah berkaitan dengan memegang kekuasaan, mereka yang memiliki amanah dan menetapkan hukum yang adil. Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan obyek pembahasan fikih siyasah. Namun perbedaan tersebut tidaklah terlalu prinsip, karena hanya bersifat tekhnis. Di antaranya :

- a. Al-Mawardi : Obyek kajian Fikih siyasah mencakup kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*siyasah*

³⁹ Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: Dar Al-Anshar, 1977), h. 5. Dikutip dari J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (cet. V; Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2002), h. 27.

dusturiyah), ekonomi dan moneter (*siyasah maliyah*), peradilan (*siyasah qadhaiyah*), hukum perang (*siyasah harbiyah*) dan administrasi negara (*siyasah idariyah*).⁴⁰

b. Ibnu Taymiyah : Obyek kajian Fikih siyasah ada 4, yaitu peradilan, administrasi Negara, moneter dan hubungan internasional.

c. Hasbi al-Shiddieqy : Obyek kajian fikih siyasah terbagi 8, yaitu :

Siyasah dusturiyah syar'iyah (politik perundang-undangan), *siyasah tasyri'iyah syar'iyah* (politik hukum), *siyasah qadhaiyah syar'iyah* (politik peradilan), *siyasah maliyah syar'iyah* (politik ekonomi), *siyasah idariyah syar'iyah* (politik administrasi), *siyasah dawliyah syar'iyah* (politik hubungan internasional), *siyasah tanfiziyah syar'iyah* (politik pelaksanaan perundang-undangan) dan *siyasah harbiyah syar'iyah* (politik peperangan).

d. Abdul Wahab Khallaf mempersempit obyek kajian fikih siyasah pada 3 hal, yaitu *siyasah dusturiyah* (perundang-undangan), *siyasah dawliyah* (hubungan internasional) dan *siyasah maliyah* (keuangan negara).⁴¹

⁴⁰ Al-Mawardy, *Al-Ahkam al-Shulthaniyah* (Beirut: Dar AlFikr, t.tp), h. 25

⁴¹ Abdul Wahab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: Dar Al-Anshar, 1977), h. 4.