

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Merupakan Bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang di tetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.¹⁹ Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/WaliKota.²⁰

Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undang yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan sebagai

¹⁹ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), h. 43.

²⁰ Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007) h. 18.

suatu proses pembuatan peraturan Negara oleh pemerintah selaku penyelenggara negara.²¹

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem Perundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang-undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.²²

2. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan 39 tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan

²¹ M. Solly Lubis, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), h. 80.

²² Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995), h. 8.

penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.²³

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengenai: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.²⁴

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi. Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.²⁵

²³ Budiman N.P.D. Sinanga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Pres. 2005) h.7.

²⁴ Pasal 56 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

²⁵ Pasal 58-62 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dengan adanya fenomena penyimpangan pelajar yang bolos maka pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu mengeluarkan Perda Nomor 2 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan ketertiban umum, ketentraman masyarakat dan perlindungan masyarakat, agar tidak mengganggu masyarakat dalam hal perbuatan yang negatif khususnya masalah pelanggaran para pelajar. Dalam Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat dan Perlindungan masyarakat pada pasal 62 yang berbunyi:²⁶

- 1) Setiap pelajar dan mahasiswa dilarang:
 - a. Berada di luar sekolah dan/atau bepergian pada jam pelajaran/ kuliah tanpa izin dari lembaga pendidikan yang bersangkutan;
 - b. berada di tempat-tempat prostitusi, panti pijat, tempat sauna, tempat hiburan malam, pub, diskotik, tempat karaoke, dan/atau sejenisnya;
 - c. mengikuti kegiatan kampanye politik dengan menggunakan pakaian/seragam sekolah dan/atau sedang mengikuti program kegiatan belajar mengajar; dan
 - d. mengikuti kegiatan promo atau aktivitas lain yang dilarang untuk pelajar dan mahasiswa.
- 2) Setiap pelajar dan mahasiswa dalam menyampaikan pendapat/unjuk rasa dilarang:
 - a. menggunakan atribut lambang atau simbol-simbol yang dilarang;
 - b. menggunakan bahasa/menyebarkan isu yang bertentangan dengan ideologi Negara dan meresahkan masyarakat;
 - c. membuang sampah, peralatan sembarangan dan merusak fasilitas umum dan/fasilitas sosial; dan

²⁶ Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu (*PERDA*) Nomor 2 Tahun 2018, Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentraman Masyarakat Dan Perlindungan Masyarakat

- d. mengikutsertakan orang lain yang tidak berstatus sebagai pelajar dan mahasiswa dari lembaga pendidikan yang bersangkutan.
- 3) Penyampaian pendapat/unjuk rasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menjaga ketertiban umum dan menyampaikan pemberitahuan kepada pihak berkewajiban.

Pada BAB IV dijelaskan bahwa Kewajiban penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat sudah di jelaskan pada pasal 5 dilaksanakan melalui:²⁷

- a. Perencanaan
- b. Pencegahan
- c. Penegakan perda dan perkara
- d. Perlindungan
- e. Pembidaan

Sejalan dengan itu Dalam pasal 7 ayat (1) upaya pencegahan sebagaimana di sebutkan pada pasal 5 ayat (1) huruf b. Meliputi: Sosialisasi, pembinaan, pengawasan dan penyuluhan, dan pengamanan Patrol. Pelaksanaan pencegahan sebagaimana di makasud pada pasal (1) di laksanakan oleh Satpol PP.

3. Kedudukan Peraturan Daerah

Sebagaimana yang termaksud pada Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah diartikan sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan melingkupi Perda atau dengan nama lain, Perkada, Peraturan DPRD dan juga yang berbentuk keputusan melingkupi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD serta Keputusan Badan Kehormatan DPRD,²⁸ Berdasar pasal tersebut, maka Peraturan

²⁷ Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu (*PERDA*) Nomor 2 Tahun 2018, Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum, Ketentaraman Masyarakat Dan Perlindungan Masyarakat

²⁸ Kementerian Hukum Dan HAM Kantor Wilayah Jawa Tengah, ("Peraturan.go.id," <https://peraturan.go.id/perda>), h. 4 di akses 19 juli 2023.

Daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota jelas-jelas termasuk produk hukum daerah.

Dengan termasuk sebagai produk hukum daerah, maka ruang lingkupnya hanya di daerah tertentu, sehingga kedudukan dari Peraturan Daerah itu hanya di daerah baik itu daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota. Meski hanya di tingkat daerah, kedudukan Peraturan Daerah pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki kedudukan yang jelas. Dalam undang-undang tersebut, Peraturan Daerah termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terhadap kedudukan Peraturan Daerah ini sebenarnya sudah ada sejak tahun 2000.²⁹ Pada tahun-tahun sebelumnya, khususnya di tahun 1966 kedudukan Peraturan Daerah tidak diatur. Regulasi tentang Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat itu yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia tidak mengatur kedudukan Peraturan Daerah baik itu di dalam hierarki maupun di luar hierarki dalam artian dalam pasal tersendiri.

Lain halnya ketika tahun 2000, dimana regulasi yang berlaku saat itu adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketetapan tersebut kedudukan Peraturan Daerah diatur secara tegas yakni menjadi bagian dari hierarki Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan tersebut ditemukan dalam Pasal 2, yang mana di pasal tersebut

²⁹ Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 878.

kedudukan Peraturan Daerah ialah berada di bawah Keputusan Presiden.³⁰

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka semua aturan harus didasarkan pada hukum. Demikian juga setiap peraturan harus dirancang dan diundangkan secara benar serta berdasarkan prosedur yang sah. Berkaitan dengan norma hukum dan tata urutan atau hierarkinya, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (stufentheorie) yakni: Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam satu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (groundnorm).³¹

Pengaturan terhadap kedudukan Peraturan Daerah tidak berhenti pada saat itu saja. ketika diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah juga memiliki kedudukan yang jelas. Hierarki yang tercantum pada Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, mengatur kedudukan Peraturan Daerah berada di bawah Peraturan Presiden. Pada pasal selanjutnya yakni Pasal 98 ayat (1) menjelaskan bahwa Peraturan Daerah yang dimaksud pada Pasal 98 ayat (1) terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat.³²

³⁰ Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 879.

³¹ Abdul Rahman, *Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Teras, 2015), h. 20.

³² Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 888.

4. Fungsi Peraturan Daerah

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah mempunyai beberapa fungsi, diantaranya sebagai berikut:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamantkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahu 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini peraturan daerah tunduk kepada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat didaerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- d. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah³³

Keberagaman-keberagaman pluralitas masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai daerah tersebut harus diapresiasi dalam bentuk otonomi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya otonomi dalam pembentukan perda Kabupaten/Kota. Apabila tidak dikonseptualisasikan seperti itu, maka dengan sendirinya akan berdampak pada tidak tertampungnya aspirasi masyarakat lokal, karena adalah tidak mungkin peraturan perundang-undangan nasional mampu menampung kondisi khusus yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain luasnya wilayah yang

³³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) , h. 114.

ada, juga demikian beragamnya suku bangsa yang ada di dalamnya. Dasar berpikir utama dari adanya fungsi perda yang menampung kondisi khusus daerah berdasarkan ciri khas lokal masing-masing adalah kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan perbedaan kondisi geografis, bahkan ekonomi yang bermuara pada perbedaan kebutuhan dari masing-masing daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan dimaksud akan terlayani apabila perda yang hendak dibentuk mampu menyerap ataupun memperhatikan kondisi khusus di daerah masing-masing. Adanya perda yang seperti ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*).³⁴

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk perda, maka semua aspirasi masyarakat secara local dapat ditampung oleh perda di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini memposisikan fungsi perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralisme hukum”.³⁵

Melihat dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi peraturan daerah adalah menjadi peraturan atau petunjuk mengenai hak, kewajiban, pelanggaran dan sanksi yang berlaku bagi masyarakat dan membantu tegaknya peraturan dan ketertiban di lingkungan yang ditempai oleh masyarakat. Peraturan Daerah memiliki fungsi sebagai dasar, arah dan pedoman bagi masyarakat dalam rangka menjadikan Kabupaten Demak sebagai lingkungan bagimasyarakat yang harmonis³⁶.

³⁴ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) , h.117

³⁵ Jumadi, *Kedudukan dan Fungsi, Peraturan Daerah, Sistem Perundang-undangan Inddonesia*.(Makassar: Bella Barakka, 2017), h. 37.

³⁶ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 113.

B. Implementasi

1. Pengertian Implementasi

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 menghapuskan suatu perubahan. Implementasi menurut Joko Susila bahwa implementasi suatu penerapan ide-konsep kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga mendapatkan dampak, baik perubahan pengetahuan, keterampilan, maupun sikap.³⁷

Serta Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.³⁸ Pendapat lain juga dikemukakan oleh Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.³⁹

Secara bahasa, implementasi berarti pelaksanaan, penerapan. Secara Umum, implementasi adalah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang telah disusun dengan matang, cermat dan terperinci. Jadi, implementasi dilakukan jika sudah ada perencanaan yang baik dan matang, atau sebuah rencana yang telah disusun jauh-jauh hari sebelumnya, sehingga sudah ada kepastian dan kejelasan akan rencana

³⁷ Muhammad Fathurhman dan Sulistyorini, *Implementasi manajemen peningkatan mutu pendidikan Islam peningkatan lembaga pendidikan Islam secara Holistik*, (Yogyakarta: Teras, 2012), h. 189-191.

³⁸ Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Grasindo, Jakarta, 2002), h. 70.

³⁹ Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, (Balai Pustaka, Jakarta), 2004, h. 39.

tersebut. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Yaitu suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.⁴⁰

Dari pengertian di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa implementasi merupakan tindakan dari sebuah rencana yang sudah disusun matang. Implementasi menitikberatkan pada sebuah pelaksanaan nyata dari sebuah perencanaan.

2. Tujuan Implementasi

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 suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁴¹

menurut Wahyu, studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.⁴²

Tujuan Implementasi Seperti yang disebutkan sebelumnya, implementasi merupakan aktivitas yang dilakukan secara sistematis dan terikat oleh mekanisme untuk mencapai tujuan tertentu. Mengacu pada pengertian

⁴⁰ Zakky, "Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum" (<https://www.zonareferensi.com/pengertianimplementasi/>), h. 4 Di Akses 24 Juli 2023.

⁴¹ Abdul Majid, *Implementasi Kurikulum 2013 Kajian Teoritis Dan Praktis*, (Bandung: Interas Media, 2014), h. 6.

⁴² Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum* (Jakarta: Grasindo, 2002), h. 170.

implementasi tersebut, adapun beberapa tujuan implementasi adalah sebagai berikut:

- 1 Tujuan utama implementasi adalah untuk melaksanakan rencana yang telah disusun dengan cermat, baik oleh individu maupun kelompok.
- 2 Untuk menguji serta mendokumentasikan suatu prosedur dalam penerapan rencana atau kebijakan.
- 3 Untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai di dalam perencanaan atau kebijakan yang telah dirancang.
- 4 Untuk mengetahui kemampuan masyarakat dalam menerapkan suatu kebijakan atau rencana sesuai dengan yang diharapkan.
- 5 Untuk mengetahui tingkat keberhasilan suatu kebijakan atau rencana yang telah dirancang demi perbaikan atau peningkatan mutu.⁴³

3. Implementasi Kebijakan

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Jika pemahaman ini diarahkan pada lokus dan fokus (perubahan) dimana kebijakan diterapkan akan sejalan dengan pandangan Van Meter dan van Horn yang dikutip oleh Parsons dan Wibawa, dkk., bahwa Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh (organisasi) pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan.⁴⁴

Kebijakan yang di Implementasikan sangat diharapkan berjalan sebagaimana yang sebelumnya telah di tetapkan. Hal tersebut biasanya terlihat dari proses yang sedang terjadi dengan hasil akhir yang bisa dikatakan sesuai. Implementasi kebijakan bisa dikatakan berhasil jika dapat diukur atau dapat

⁴³ Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014), h. 79.

⁴⁴ Haedar Akib, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 1 No. 1 Tahun. 2010, h. 2.

dilihat dari proses pencapaian hasil akhir.⁴⁵ Alasan mengapa implementasi kebijakan diperlukan mengacu pada pandangan para pakar bahwa setiap kebijakan yang telah dibuat harus diimplementasikan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan diperlukan karena berbagai alasan atau perspektif. Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards, implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan.⁴⁶

Implementasi kebijakan diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat “kesesuaian” berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan atau program. Menurut Quade, alasan perlunya implementasi kebijakan adalah untuk menunjukkan bukti bahwa dalam implementasi kebijakan terjadi aksi, interksi, dan reaksi faktor implementasi kebijakan. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran Alasan lain lah yang mendasari perlunya implementasi kebijakan.⁴⁷

C. Fiqih Siyash

1. Pengertian Fiqih Siyash

Fiqih Siyash Secara Etimologi (bahasa) fiqh adalah pemahaman. Sedangkan fiqh secara terminologi (istilah) adalah pengetahuan tentang hukum syar'i mengenai amal perbuatan (praktis) yang diperoleh dari dalil tafshili (terinci), yakni hukum-hukum khusus yang diambil dari al-Qur'an dan as-Sunnah. Jadi fiqh adalah pengetahuan mengenai hukum islam yang bersumber dari al-Qur'an dan asSunnah yang

⁴⁵ Agustino, Leo, *Jurnal Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Volume 2 No. 1 Tahun 2012, h.14.

⁴⁶ Haedar Akib, *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 No. 1 Tahun. 2010, h.2.

⁴⁷ Haedar Akib, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol 1 No. 1 Tahun. 2010, h.5.

disusun oleh mujtahid melalui jalan penalaran dan ijtihad.⁴⁸ Sedangkan secara terminologi, fiqh lebih populer didefinisikan sebagai ilmu tentang hukum-hukum syara” yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-dalilnya yang rinci.⁴⁹

Sementara mengenai asal kata siyasah terdapat tiga pendapat :

1. Sebagaimana dianut al-Maqrizy menyatakan, siyasah berasal dari bahasa mongol, yakni dari kata yasah yang mendapat imbuhan huruf sin berbaris kasrah di awalnya sehingga di baca siyasah. Pendapat tersebut di dasarkan kepada sebuah kitab undang-undang milik Jengish khan yang berjudul ilyasa yang berisi panduan pengelolaan Negara dengan berbagai bentuk hukuman berat bagi pelaku tindak pidana tertentu.
2. Sedangkan Ibn Taghri Birdi, siyasah berasal dari campuran tiga bahasa, yakni bahasa Persia, turki dan mongol.
3. Dan Ibnu Manzhur menyatakan, siyasah berasal dari bahasa arab, yakni bentuk mashdar dari tashrifan kata sasyasusyasyasatun, yang semula berarti mengatur, memelihara, atau melatih binatang, khususnya kuda. Sejalan dengan makna yang disebut terakhir ini, seseorang yang profesinya sebagai pemelihara kuda.⁵⁰

Objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antar warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat internal suatu negara maupun hubungan yang bersifat eksternal antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.

Penekanan demikian terlihat dari penjelasan T.M. Hasbi al Shiddieqy yang menyatakan objek kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari

⁴⁸Wahyu Abdul Jafar, “Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur’an Dan Al-Hadist”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 3, No. 1, 2018. h. 20.

⁴⁹ Ibnu Syarif, Mujar dan Zada, Khamami, *Fiqh siyasah; Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*(Jakarta: Erlangga, 2008), h. 31.

⁵⁰ Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Damascus: Dar al-Qalam, 2007), h. 45.

jurusan penadbirannya atau adminitarasnya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah „amah yang tetap. Hal yang sama ditemukan pula pada pernyataan Abul Wahhab Khallaf bahwa objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁵¹

Dari dua kata berbahasa Arab *fiqh* dan *siyasah*. Agar diperoleh pemahaman yang pas apa yang dimaksud dengan *Fiqh siyasah*. Dari uraian tentang pengertian istilah *fiqh* dan *siyasah* dari segi etimologis dan terminologis dapat disimpulkan bahwa pengertian *Fiqh siyasah* atau *Fiqh Syar'iyah* ialah "ilmu yang mempelajari hal-hal dan seluk-beluk pengatur urusan umat dan negara dengan segala bentuk hukum, pengaturan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat⁵².

2. Prinsip-Prinsip *Fiqh Siyasah*

Fiqh diibaratkan dengan ilmu karena *fiqh* tersebut semacam ilmu pengetahuan. Namun, sebenarnya *fiqh* tidak sama dengan ilmu dikarenakan *fiqh* bersifat *zanni* yang berarti *fiqh* merupakan hasil yang dicapai melalui *ijtihad* yang dilakukan oleh para *mujtahid*. Di dalam bahasa arab *fiqh* yang berarti paham atau pengertian. Sedangkan ilmu adalah yang bertugas menentukan dan menguraikan norma-norma hukum dasar yang terdapat dalam Al-Qur'an dan ketentuan-ketentuan umum yang terdapat dalam *sunnah* Nabi yang dijelaskan dalam kitab-kitab hadis. Dengan kata lain ilmu adalah yang berusaha memahami hukum-hukum yang terdapat di dalam

⁵¹ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Hukum Islam* (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1997), h. 30.

⁵² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi*, (jakarta:prenadamedia,2014), h. 177

Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad SAW untuk diterapkan pada perbuatan manusia yang telah dewasa yang sehat akalnya yang berkewajiban melaksanakan hukum Islam. Hasil pemahaman tentang hukum Islam itu disusun secara sistematis dalam kitab-kitab fiqh disebut dengan hukum fiqh.⁵³

Dengan menganalisa definisi di atas dapat dirumuskan hakikat dari fiqh yaitu:

1. Fiqh itu adalah ilmu tentang hukum Allah.
2. Yang dibicarakan adalah hal-hal yang bersifat amaliyah furu'iyah. (perbedaan pola pikir, pemahaman, pendapat, dan pandangan terhadap hukum-hukum Islam yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Sunnah Nabi Muhammad Saw).
3. Pengertian tentang hukum Allah itu didasarkan kepada dalil tafsili (terperinci) yang mana ia mampu menetapkan dan menguraikan segala kesamaran yang didatangkan kepadanya.
4. Fiqh digali dan ditemukan melalui penalaran dari istidlal (penemuandalil) seorang mujtahid atau faqih.⁵⁴

Ilmu Fiqh siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umum.⁵⁵ Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari'ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya (jika dikerjakan berpahala, dan jika ditinggalkan berdosa), ada yang sunnah melaksanakannya (jika dikerjakan berpahala dan jika ditinggalkan tidak berdosa), dan ada pula yang mubah melaksanakannya (jika dikerjakan tidak berpahala dan tidak berdosa, jika ditinggalkanpun tidak berpahala dan tidak

⁵³ Muhammad Daud Ali, *Hukum Islam: Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo, 2013), Hal 48-50.

⁵⁴ Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh*, (Jakarta: Kencana, 2010), Hal. 5-7.

⁵⁵ Mujar Ibnu Syarif Dan Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), Hal. 10.

berdosa), kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, dimana kemaslahatan itu harus sesuai dengan tujuan atau rahasia Allah dalam setiap hukum Syari'at-Nya.
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa ia bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudharat.
- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.⁵⁶

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fiqh siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudhratan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.⁵⁷

3. Ruang Lingkup *Fiqh Siyasah*

Para ulama berbeda pendapat dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqh siyasah. Diantaranya ada yang menetapkan lima bidang. Namun ada pula yang menetapkan kepada empat atau tiga bidang pembahasan. Bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian fiqh siyasah menjadi delapan bidang.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf lebih mempersempitnya menjadi tiga bidang kajian saja yaitu:

1. Peradilan.
2. Hubungan internasional.

⁵⁶ H.A, Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, (Jakarta:Kencana,2011), Hal.28-29

⁵⁷ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran; Sejarah Dan Pemikiran, Lembaga Studi Islam Dan Masyarakat* (Jakarta:1994), Hal. 2.

3. Dan keuangan Negara.

Sedangkan al mawardi, ruang lingkup kajian fiqh siyasah mencakup:

1. Kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (Siyasah Dusturiyah).
2. Ekonomi dan militer (Siyasah Maliyah)
3. Peradilan (Siyasah Sadha“iyah)
4. Hukum perang (Siyasah Harbiah).
5. Administrasi negara (Siyasah Idariyah).

Berdasarkan perbedaan pendapat di atas, pembagian fiqh siyasah dapat di sederhanakan menjadi tiga bagian pokok yaitu :

1. Politik perundang-undangan (al-Siyasah al-Dusturiyah). Bagian ini meliputi pengkajian tentang penetapan hukum (tasyri“iyah) oleh lembaga legislatif, peradilan (qadha“iyah) oleh lembaga yudikatif, dan administrasi pemerintahan (idariyah) oleh birokrasi atau aksekutif.
2. Politik luar negeri (al-Siyasah al-Kharijah). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga muslim dengan warga negara non-muslim (al-Siyasah al-Duali al-„Am) atau disebut juga dengan hubungan internasional.
3. Politik keuangan dan moneter (al-Siyasah al-Maliyah). Permasalahan yang termasuk dalam siyasah maliyah ini adalah negara, perdagangan internasional, kepentingan/hak-hak publik, pajak dan perbankan.⁵⁸

4. Dasar Hukum *Fiqh Siyasah*

Al-Qur'an adalah pokok aturan agama islam yang utama yang dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum didalamnya. Karena Al-Qur'an diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakui sebagai pondasi dari segi macamstruktur islam. Para okoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-qur'an merupakan satusatunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*; (Jakarta: Prenada Media, 2014), h. 14.

lainnya, karena al-qur'an tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus berjalan.⁵⁹

Di antara sekian surat yang membahas yang menyinggung permasalahan *Fiqh siyasah* di antaranya:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya : Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah rasul (nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian, yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” (QS. An-Nisa’ 4: ayat 59)

Dalam ayat ini Allah SWT. Menjelaskan kepada kita semua bahwa seluruh kebijakan yang dibuat oleh manusia dimuka bumi ini sebagai seorang kholifah harus berorientasi kepada nilai-nilai ketaatan dan kepatuhan kepada Allah dan Rosulnya.⁶⁰

Hukum yang dibangun dalam kehidupan ketatanegaraan dalam islam atau dalam siyasah adalah mengatur kepentingan negara dan mengorganisasikan urusan umat yang sejalan dengan jiwa hukum islam, dan sesuai dengan dasar-dasarnya yang universal (kulli) untuk merelasasikan tujuan-tujuannya yang bersifat kemasyarakatan.⁶¹

Selanjutnya adalah sunnah, Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma

⁵⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: kontekstualisasi doktrin politik islam* (Jakarta: Pranamedia Group, 2014), h. 273.

⁶⁰ Wahyu Abdul Jafar, “Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur’an Dan Al-Hadist”, *Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam* Vol. 3, No. 1, 2018. h.22

⁶¹ Jubair Situmorong, *politik Ketatanegaraan Dalam Islam: Siyasah Dusturiyah*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012), h.23.

perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakini meliputi segenap ucapan dan tingkah laku Nabi. Proses periwayatan sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkan dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.⁶²

Dan selanjutnya itu Ijma, Ijma Di dalam hukum islam ijma merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik dari kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, ahli fiqih maupun jajaran pemerintahan.⁶³ Apabila didalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma tersebut dinyatakan batal.

Serta yang terkhir itu Qiyas. Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan satu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum.⁶⁴ Qiyas menggunakan dalil-dalil alqur'an maupun hadis yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi.

Dari penjelasan di atas dapat peneliti simpulkan bahwa fiqih siyasah harus selalu di landaskan kepada al-Quran, al-hadis, al-ijma dan al qiyas .

⁶² Ridwan HR, Fiqih Politik: Gagasan Harapan dan Kenyataan,(Jakarta: Raja Grafindo Persada,2010), h.53

⁶³ Khalat,Abdul Wahhab, Ilmu Ushul al-Fiqh, Dar al-Qalam, (Mataram: daruttarats, 2010),h.26

⁶⁴ Khalid Ibrahim Jindan, Teori Politik Islam; Telaah Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam (Surabaya: Risalah Gusti, 1999). h. 56.