

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Secara umum Implementasi dalam kamus besar Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah suatu implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Implementasi merupakan sebuah penempatan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai dan sikap. Menurut Dunn menyatakan bahwa, Pelaksanaan atau Implementasi dari suatu kebijakan atau program merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah yang diformulasikan dalam bidang-bidang baik kesehatan, kesejahteraan sosial, ekonomi, administrasi, dan lain-lain. Implementasi merupakan aspek penting dalam keseluruhan proses kebijakan dan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan tertentu dengan sarana dan prasarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Pada dasarnya implementasi kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan melalui program-program agar dapat terpenuhi pelaksanaan kebijakan itu.¹⁹

¹⁹ Dunn, William N., *“Pengantar Analisis Kebijakan Publik.”* Yogyakarta, Gajah Mada University, 2003, h. 109

Salah satu upaya mewujudkan dalam suatu sistem adalah implementasi. Kebijakan yang telah ditentukan, karena tanpa implementasi sebuah konsep tidak akan pernah terwujud. Implementasi kebijaksanaan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan.²⁰

Implementasi adalah suatu kegiatan atau suatu tindakan dari sebuah rencana yang dibuat secara terperinci untuk mencapai suatu tujuan. Implementasi mulai dilakukan apabila seluruh perencanaan sudah dianggap sempurna. Implementasi menurut teori Jones bahwa: "*Those Activities directed toward putting a program into effect*" (Proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya). Jadi Implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.²¹

Menurut Nurdin Usman dalam bukunya yang berjudul Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum menjelaskan mengenai implementasi sebagai berikut:

"Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar

²⁰ Bagong Suyanto, "*Implementasi Masalah Sosial Anak*", Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2010, h. 182

²¹ Mulyadi, "*Implementasi kebijakan*", Jakarta: Balai Pustaka. 2015, h. 45

aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan".²²

Pengertian implementasi diatas menjelaskan bahwa implementasi itu bukan sekedar aktivitas saja, tetapi juga kegiatan terencana yang dilaksanakan dengan sungguh-sungguh berdasarkan acuan-acuan yang direncanakan dengan sungguh-sungguh. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu terlaksananya suatu program.

Sedangkan menurut Guntur Setiawan beliau berpendapat bahwa:

"Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif".²³

Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri namun tetap dipengaruhi objek berikutnya yaitu pada program kurikulum yang ada di sekolah atau sebuah lembaga.

²² Nurdin Usman, "*Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*" Jakarta: Grasindo, 2002, h. 170

²³ Guntur Setiawan, "*Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*". Jakarta: Balai Pustaka, 2004, h. 39

Menurut Hanifah Harsono dalam bukunya yang berjudul *Implementasi Kebijakan dan Politik*, mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi atau pelaksanaan sebagai berikut: “Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu Program.”²⁴

Pengertian implementasi yang dikemukakan oleh Hanifah Harsono, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah suatu kebijakan dalam penyelesaian keputusan demi tercapainya tujuan yang baik dengan bergantung bagaimana implementasi yang berjalan dengan baik dalam melaksanakan proses penyempurnaan akhir. Oleh karena itu suatu implementasi baik diharapkan dalam setiap program untuk terciptanya tujuan yang diharapkan.

2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan

²⁴ Harsono, Hanifah, “*Implementasi Kebijakan dan Politik*.” Jakarta: Grafindo Jaya, 2002, h. 67

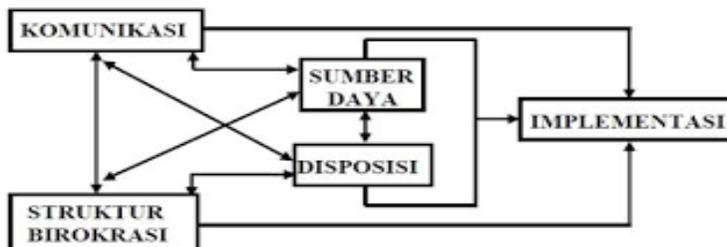
langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum, model implementasi kebijakan di Indonesia masih menganut model *continentalis*.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III, implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan kebijakan, perumusan kebijakan dan implementasi harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik. Evaluasi implementasi Edward menyatakan bahwa ada empat variabel krusial dalam implementasi yaitu: komunikasi, sumber daya, watak atau sikap dan struktur birokrasi Edward III keempat faktor tersebut beroperasi secara simultan dan saling berinteraksi satu sama lainnya.²⁵

²⁵ Edwards III, George C., *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc., United States of America. 1980, h. 1

Gambar 1.

Model Implementasi George C. Edward III



a. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

1) Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III (dalam Agustino), adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan

(atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau pentransmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.²⁶

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu: a) Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miscommunication*). b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implemementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang

²⁶ George C Edward III, "Public Policy", h. 142

diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.²⁷

2) Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan/program, karena bagaimanapun baiknya kebijakan itu dirumuskan tanpa ada dukungan sumber daya yang memadai, maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya. Tanpa sumber daya yang memadai pula suatu implementasi kebijakan akan mengalami kegagalan. Adapun sumber daya yang dimaksud adalah jumlah orang atau staff sebagai pelaksana yang mempunyai keahlian yang memadai, informasi, dan fasilitas-fasilitas yang mendukung lainnya.

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino),²⁸ Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf, Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak

²⁷ Husaini Usman, *“Manajemen Teori Praktik dan Riset Pendidikan”*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, h. 3

²⁸ Syaiful Sagala, *“Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan”*, Alfabeta: Bandung, 2009, h. 49

kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b. Informasi, dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementer harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas

kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.²⁹

3) Disposisi

Disposisi atau sikap para pelaksana diartikan sebagai kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan juga sebagai motivasi psikologi para pelaksana dalam melaksanakan kegiatan. Adapun yang menjadi unsur dalam motivasi tersebut adalah adanya pemahaman dan pengetahuan, adanya arah respon dari pelaksana terhadap implementasi kebijakan, dan intensitas dari respon itu sendiri.

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino), adalah:

²⁹ Nanang Fattah, *“Landasan Manajemen Pendidikan”*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008, h. 143

Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan- kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.³⁰

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi adalah struktur kelembagaan pelaksanaan program. Ada dua unsur dalam hal ini, yaitu prosedur rutin atau standar prosedur operasi dan

³⁰ Agostiono, *“Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn”*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 154.

fragmentasi (pemecahan/pembagian untuk beberapa bagian kekuasaan).³¹

Keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.³²

³¹ Sujianto. *Implementasi kebijakan publik: konsep, teori, dan praktik: studi implementasi pembangunan perkebunan daerah transmigrasi di Riau.* Riau: Penerbit Alaf. 2008, h. 38-45

³² Tabrani Rusyan, "Pendekatan dalam Proses Belajar Mengajar", Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2010, h. 4

b. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kegagalan Implementasi Kebijakan

Jam Marse mengemukakan bahwa ada tiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam implementasi kebijakan yaitu:

1) Isu kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih ketidaktetapan atau ketidaktegasan intern maupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

2) Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

3) Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.³³

Ketiga faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam proses implementasi kebijakan sebelumnya harus sudah difikirkan dalam merumuskan kebijakan, sebab tidak menutup kemungkinan kegagalan di dalam penerapan

³³ Abdul Wahab solichin. "Analisis kebijaksanaan, dari Formulasi Ke implementasi kebijaksanaan Negara", Jakarta: Edisi Kedua, Bumi Aksara, 1997, h.19

3. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Unsur-Unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak dan harus ada, yaitu:

a. Unsur pelaksana

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan, Pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian.³⁴

b. Adanya Program Yang Dilaksanakan

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting adanya tindakan yang nyata dilakukan dengan berbagai program atau kegiatan. Program atau kegiatan merupakan rencana yang komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan.

c. Target Group Atau Kelompok Sasaran

Target group atau kelompok sasaran adalah sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang

³⁴ Tachjan. *"Implementasi Kebijakan Publik"*. Bandung: AIPI. 2006, h. 28

akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan.³⁵

B. Peraturan Daerah

1. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep Peraturan Perundang-undangan.³⁶ Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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.³⁷

Defenisi lain tentang Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah merupakan penjabaran

³⁵ Mohammad Wahyuddin, *“Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Di Kecamatan Turikale Kabupaten Maros”*, Universitas Hasanuddin Semarang, 2012, h. 24

³⁶ Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik Perda, Partisipatif*”, yogyakarta: Kreasi Total Media, h. 18

³⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Peraturan daerah lain.³⁸

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.³⁹

2. Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi:

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur.

³⁸ Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

³⁹ Bagir Manan, "Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah", Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, 1995, h. 8.

- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa.⁴⁰

3. 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

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan Pasal 7 ayat 2

penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.⁴¹

Proses pembentukan Peraturan Daerah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu:

- a. Proses penyiapan rancangan Peraturan Daerah yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah inisiatif (initiatives draft), naskah akademik (academic draft) dan naskah rancangan Perda (legal draft).
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.⁴²

Ketiga proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Proses penyiapan Raperda dilingkungan DPRD, berdasarkan Amandemen I dan II Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1), DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (2), anggota- anggota DPR

⁴¹ Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h. 87

⁴² Budiman N.P.D. Sinanga, *“Ilmu Perundang-Undangan”*, (Yogyakarta: UII Pres. 2005) h. 113

berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda. Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau unit kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Setelah itu juga dibentuk Tim Asistensi dengan Sekretariat Daerah atau berada di Biro/Bagian Hukum.

- b. Proses penyiapan Raperda di lingkungan Pemerintah Daerah. Dalam proses penyiapan Peraturan Daerah yang berasal dari Pemerintah Daerah bisa dilihat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
- c. Proses mendapatkan persetujuan DPRD, pembahasan Raperda di DPRD baik atas inisiatif Pemerintah Daerah maupun atas inisiatif di DPRD, dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur/Bupati/Walikota, Pemda membentuk Tim Asistensi dengan Sekretaris Daerah berada di Biro/Bagian Hukum. Tetapi biasanya pembahasan dilakukan melalui beberapa tingkatan pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan ini dilakukan dalam rapat Paripurna, rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Panitia Khusus dan diputuskan dalam rapat Paripurna.

Secara lebih detail mengenai pembahasan di DPRD baik atas inisiatif DPRD ditentukan oleh Peraturan Tata Tertib DPRD masing-masing. Khusus untuk Raperda atas inisiatif DPRD, Kepala Daerah akan menunjuk Sekretaris Daerah atau pejabat unit kerja untuk mengkoordinasikan rancangan tersebut.

- d. Proses pengesahan dan pengundangan apabila suatu pembicaraan suatu Raperda dalam rapat akhir di DPRD telah selesai dan disetujui oleh DPRD, Raperda akan dikirim oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam hal ini Biro/Bagian Hukum untuk mendapatkan pengesahan. Kepala Biro/Bagian Hukum akan melakukan Autentifikasi. Kepala Daerah mengesahkan dengan menandatangani Peraturan Daerah tersebut untuk diundangkan oleh Sekretaris Daerah. Sedangkan Biro/Bagian Hukum bertanggung jawab dalam penggandaan, distribusi dan dokumentasi Peraturan Daerah tersebut. Apabila masih ada kesalahan teknik penyusunan Peraturan Daerah, Sekretaris DPRD dengan persetujuan Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan Raperda yang telah disetujui oleh DPRD sebelum disampaikan kepada Kepala Daerah. Jika masih juga terdapat kesalahan teknik penyusunan setelah diserahkan kepada Kepala Daerah, Kepala Daerah dapat menyempurnakan teknik penyusunan

tersebut dengan persetujuan Pimpinan DPRD. Setelah Peraturan Daerah diundangkan dan masih terdapat kesalahan teknik penyusunan, Sekretaris Daerah dengan persetujuan Pimpinan DPRD dapat meralat kesalahan tersebut tanpa merubah substansi Peraturan Daerah melalui Lembaran Daerah. Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah agar semua masyarakat di daerah setempat mengetahuinya.⁴³

4. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.⁴⁴

⁴³ Budiman N.P.D. Sinanga, *"Ilmu Perundang-Undangan"*, (Yogyakarta: UII Pres. 2005) h. 116

⁴⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: "Jenis Fungsi dan Materi Muatan"*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, h. 323

C. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022

1. Pengertian Aset (barang milik daerah)

Barang milik daerah adalah salah satu bagian terpenting dari kerangka kerja lembaga pemerintah dan pelayanan sosial. Barang Milik Daerah (BMD) merupakan salah satu aset wilayah operasional yang sangat penting untuk mendukung kegiatan pemerintah daerah. Hal ini karena pembangunan nasional dapat dicapai dengan kekayaan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan khususnya masyarakat setempat. Oleh karena itu, barang milik daerah harus dikelola dengan baik dan benar untuk dilakukan pengelolaan barang milik daerah secara transparan, efisien, bertanggung jawab secara finansial dan jaminan kepastian nilai. Paradigma baru pengelolaan komoditas milik daerah juga tekanan pada penciptaan nilai tambah dari kekayaan daerah memiliki dan beroperasi.⁴⁵

Barang milik daerah adalah barang-barang yang dibeli atau diperoleh atas beban atau sebagai akibat dari anggaran pendapatan dan belanja daerah akuisisi legal lainnya. Barang dalam hal ini berarti benda dalam berbagai bentuk dan uraian, yang meliputi bahan mentah, produk setengah jadi, barang produk/peralatan jadi yang spesifikasinya ditentukan oleh pengguna produk/jasa. Sebaliknya Akuisisi legal lainnya terkait dengan barang yang diperoleh hibah/donasi atau yang setara, pelaksanaan kontrak/perjanjian, diterima berdasarkan ketentuan undang-

⁴⁵ Dessler, Gray. *"Manajemen Sumber Daya Manusia"* Jilid 1. Jakarta: PT. Indeks. 2006, h. 61

undang dan berdasarkan putusan yang diterima yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Properti di bawah kendali kota tidak hanya dimiliki oleh pemerintah daerah, tetapi juga termasuk milik entitas lain yang dikendalikan sebagai pelaksanaan pelayanan administrasi kota atau tugas dan tugas pemerintah daerah. Pengelolaan aset daerah harus dikelola dengan baik sehingga aset tersebut dapat menjadi modal awal pengembangan peluang keuangan walikota. Namun, jika tidak berjalan diharapkan aset tersebut justru akan menjadi beban biaya karena sebagian dari aset tersebut membutuhkan biaya perawatan atau pemeliharaan dan juga penurunan nilai (depresiasi) seiring berjalannya waktu.⁴⁶

2. Manajemen Aset

Manajemen Aset di artikan sebagai suatu kegiatan manajemen dalam mengelola penggunaan yang ditujukan dalam rangka meningkatkan control atau pengawasan terhadap aset tetap yang disesuaikan dengan nilai wajar. Manajemen aset merupakan salah satu profesi atau keahlian yang belum sepenuhnya berkembang dan populer dilingkungan pemerintahan maupun disuatu kerja atau instansi.⁴⁷

Dalam rangka menjamin terlaksananya tertib administrasi dan tertib pengelolaan barang milik daerah diperlukan adanya kesamaan persepsi da langkah secara integral dan menyeluruh dari unsur-unsur yanag terkait dalam pengelolaan barang milik daerah.

⁴⁶ Bendri, Sujianto, dkk, “*Pengelolaan Barang Milik Daerah Di Kabupaten Bangkalis*” Vol. 9, No. 1, Februari 2023, h. 62

⁴⁷ Siregar, “*Manajemen Aset*”, Jakarta: Gramedia. 2004, h. 48

Pengelolaan barang milik daerah dilaksanakan berdasarkan azas-azas:

a. Azas Fungsional

Yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengelola barang dan Kepala Daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggung jawab masing-masing;

b. Azas Kepastian Hukum

Yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;

c. Azas Tranparansi

Yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;

d. Azas Efisiensi

Yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;

e. Azas Akuntabilitas

Yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat;

f. Azas Kepastian Nilai

Yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintahan Daerah.⁴⁸

Tujuan dan sasaran dari manajemen aset adalah untuk mencapai kecocokan/ kesesuaian sebaik mungkin antara keberadaan aset dengan strategi entitas (organisasi) secara efektif dan efisien. Hal ini mencakup seluruh siklus hingga asset sejak perencanaan dan penganggaran hingga pembinaan, pengawasan dan pengendalian serta pengaturan risiko dan biaya yang terkait selama siklus hidup asset.⁴⁹

3. Tahap-tahap Pengelolaan Aset

Langkah Pengelolaan Aset Daerah menyatakan siklus pengelolaan aset adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam manajemen aset. Dalam Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pengelolaan Barang Daerah adalah suatu rangkaian kegiatan dan tindakan terhadap daerah yang meliputi:

a. Perencanaan Kebutuhan dan Penganggaran

Perencanaan kebutuhan adalah kegiatan merumuskan rincian kebutuhan barang milik daerah untuk

⁴⁸ Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 4

⁴⁹ Panggabean, *"Kasus Aset Yayasan dan Alternatif Penyelesaian Sengketa"*. Pustaka Sinar Harapan: Jakarta. 2002, h. 36

menghubungkan pengadaan barang yang telah lalu dengan keadaan yang sedang berjalan sebagai dasar dalam melakukan tindakan yang akan datang.

b. Pengadaan

Pengadaan merupakan kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang daerah dan jasa.

c. Penggunaan

Penggunaan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pengguna Barang dalam mengelola dan menatausahakan barang milik daerah yang sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD yang bersangkutan.

d. Pemanfaatan

Pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik daerah yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD dan atau optimalisasi barang milik daerah dengan tidak mengubah sttus kepemilikan.

e. Pengamanan dan Pemeliharaan

Pengamanan adalah kegiatan tindakan pengendalian dalam pengurusan barang milik daerah dalam bentuk fisik, administratif dan tindakan upaya hukum. Pemeliharaan adalah kegiatan atau tindakan yang dilakukan agar semua barang milik daerah selalu dalam keadaan baik dan siap untuk digunakan secara berdaya guna dan berhasil guna. Setiap aset yang dibeli perlu dilakukan pemeliharaan agar

aset yang ada tetap terawat dan umur ekonomisnya dapat bertambah.

f. Penilaian

Penilaian adalah proses kegiatan untuk memberikan suatu opini nilai atas suatu objek penilaian berupa barang milik daerah pada aset tertentu.

g. Pemindahtanganan

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah sebagai tindak lanjut dari penghapusan dengan cara dijual, dipertukarkan, dihibahkan atau disertakan sebagai modal Pemerintah Daerah.

h. Pemusnahan

Pemusnahan adalah tindakan memusnahkan fisik dan atau kegunaan barang milik daerah.

i. Penghapusan

Penghapusan adalah tindakan menghapus barang milik daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan pengguna dan atau kuasa pengguna dan atau pengelola yang berada dalam penguasaannya.

j. Penatausahaan dan Pembinaan

Penatausahaan adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pembukuan, inventarisasi dan pelaporan barang milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pembinaan merupakan usaha atau

kegiatan melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan supervisi.

k. Pengawasan dan Pengendalian

Pengawasan adalah usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan atau kegiatan, apakah dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengendalian merupakan usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pekerjaan yang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁵⁰

4. Maksud Pengelolaan Barang Milik Daerah

Dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang pengelolaan barang milik daerah pada pasal 2 mengenai maksud Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah untuk:

- a. mengamankan barang milik daerah;
- b. menyeragamkan langkah-langkah dan tindakan dalam pengelolaan barang milik daerah; dan
- c. memberikan jaminan/kepastian dalam pengelolaan barang milik daerah.⁵¹

⁵⁰ Yusuf, M. *“Langkah Pengelolaan Aset Daerah Menuju Pengelolaan Keuangan Daerah Terbaik”*, Cetakan Kedua. Salemba Empat, Jakarta. 2011, h. 8

⁵¹ Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 2

5. Tujuan Pengelolaan Barang Milik Daerah

Pada Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah pada pasal 3 mengenai tujuan Pengelolaan Barang Milik Daerah adalah sebagai berikut:

- a. menunjang kelancaran pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah;
- b. mewujudkan akuntabilitas dalam pengelolaan barang milik daerah; dan
- c. mewujudkan pengelolaan barang milik daerah yang tertib, efektif, efisien dan ekonomis.⁵²

6. Pengertian Penghapusan

Penghapusan merupakan tindakan untuk melakukan pembebasan barang dari pertanggungjawaban yang berlaku yang disertai dengan alasan yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.⁵³ Penghapusan adalah tindakan menghapus Barang Milik Daerah dari daftar barang dengan menerbitkan surat keputusan dari pejabat yang berwenang untuk membebaskan Pengguna dan/atau Kuasa Pengguna Barang dan/atau Pengelola Barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.⁵⁴

⁵² Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 3

⁵³ Dwintara, Lukas dan Rumsari Hadi Sumarto, "Manajemen Logistik" : pedoman Praktis bagi Sekretaris dan Staf Administrasi. Grasindo, Jakarta. 2004. h. 113

⁵⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006, Pasal 1 ayat (14)

7. Objek Penghapusan Barang Milik Daerah

Objek penghapusan barang milik daerah dapat bervariasi tergantung pada kebijakan dan regulasi yang berlaku di suatu daerah. Secara umum, beberapa objek penghapusan barang milik daerah meliputi:

- a. Barang inventaris yang sudah rusak atau tidak terpakai lagi.
- b. Barang yang telah mencapai akhir masa pakai atau umur ekonomisnya.
- c. Barang hasil sitaan atau rampasan yang tidak dapat dipertahankan.
- d. Barang rampasan hasil penyitaan dalam tindak pidana.
- e. Barang milik daerah yang telah dijual, dilelang, atau disumbangkan.
- f. Barang yang telah dimusnahkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.⁵⁵

8. Alasan Dilakukannya Penghapusan Barang Milik Daerah

Penghapusan barang milik daerah bisa dilakukan karena beberapa alasan, termasuk ketika barang tersebut sudah tidak digunakan lagi, rusak secara permanen, atau sudah tidak memenuhi kebutuhan atau standar layanan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selain itu, penghapusan barang juga bisa dilakukan untuk menghemat biaya perawatan atau pengelolaan, serta untuk membuat ruang bagi barang-barang baru yang lebih

⁵⁵ Hasani, Joozi. "Evaluasi Sistem dan Prosedur Penghapusan Barang Milik Daerah pada Bagian Aset". Lombok Tengah. Jurnal Manajemen (2002) Vol. 2 No.2, h. 45

diperlukan. Beberapa alasan yang menyebabkan barang milik daerah harus dihapuskan antara lain:

a. Usia dan Kondisi Barang

Barang-barang tersebut mungkin sudah tua atau rusak secara permanen sehingga tidak lagi dapat digunakan secara efektif.

b. Usang atau Tidak Diperlukan Lagi

Barang-barang tersebut mungkin sudah tidak diperlukan lagi karena perubahan dalam kebutuhan atau prioritas pemerintah daerah.

c. Biaya Perawatan yang Tinggi

Barang-barang tersebut mungkin memerlukan biaya perawatan yang tinggi, dan menghapusnya dapat menghemat anggaran pemerintah daerah.

d. Ketidakcocokan dengan Standar

Barang-barang tersebut mungkin sudah tidak memenuhi standar keamanan atau kelayakan lagi.

e. Ruang dan Efisiensi

Menghapus barang yang tidak diperlukan lagi dapat menciptakan ruang untuk barang-barang baru yang lebih penting atau efisien.

f. Kebijakan dan Regulasi

Ada peraturan atau kebijakan yang mengatur penghapusan barang milik daerah yang sudah tidak digunakan atau diperlukan lagi.⁵⁶

9. Pelaksana Penghapusan Barang Milik Daerah

Pelaksanaan Penghapusan Barang Milik Daerah Permendagri Nomor 19 Tahun 2016 Penghapusan Meliputi: Penghapusan barang milik daerah meliputi:

- a. Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna;
- b. penghapusan dari Daftar Barang Pengelola; dan
- c. Penghapusan dari Daftar Barang Milik Daerah.

Pasal 432 (1) Penghapusan dari Daftar Barang Pengguna dan/atau Daftar Barang Kuasa Pengguna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 431 huruf a, dilakukan dalam hal barang milik daerah sudah tidak berada dalam penguasaan Pengguna Barang dan/atau Kuasa Pengguna Barang.

10. Proses Penghapusan Barang Milik Daerah

Proses Penghapusan Barang Milik Daerah (BMD) Terdapat Langkah-langkah yang harus ditempuh untuk melakukan penghapusan BMD. Langkah-langkah ini selanjutnya akan disebut sebagai proses. (1) Kepala Daerah akan membentuk Panitia Penghapusan BMD, (2) Panitia penghapusan BMD meneliti barang yang akan dihapus, (3) Panitia mempertimbangkan beberapa data yang dianggap perlu, (4) Hasil penelitian dituang dalam Berita

⁵⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah, Pasal 53

Acara dengan melampirkan data hasil penelitian seperti catatan tentang kerusakan, surat pernyataan kehilangan dari kepolisian, surat kematian, dan seterusnya, (5) Pengelola mengajukan permohonan persetujuan kepada Kepala Daerah mengenai rencana penghapusan barang dimaksud dengan melampirkan Berita Acara dari Panitia Penghapusan, (6) jika Kepala Daerah menyetujui penghapusan maka dikeluarkan SK Pengelolaan Kepala Daerah.

D. Teori *Siyasah*

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. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.⁵⁷

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*

⁵⁷ Muhammad Iqbal, "*Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*", (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁵⁸

2. Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan siyarah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat al-Quran maupun hadis, *maqosidusy syar'iyah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Adapun ruang lingkup kajian siyarah dusturiyah adalah:⁵⁹

1. *Al-sulthah al-tasyri'iyah*

Al-sulthah al-tasyri'iyah merupakan kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan menetapkan hukum. Istilah *al-sulthah al-tasyri'iyah* digunakan untuk menunjukkan salah satu

⁵⁸ H.A. Djazuli, "*Fiqh Siyarah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*", (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

⁵⁹ Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyarah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*", (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), cet. ke-1, h. 177

kewenangan atau kekuasaan pemerintah Islam dalam mengatur masalah kenegaraan yang meliputi persolan *ahlul halli wa al-aqdi*, Hubungan muslimin dan non muslim dalam satu negara, undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, serta peraturan daerah.⁶⁰

2. *Al-sulthah al-tanfidziyyah*

Al-sulthah al-tanfidziyyah merupakan kekuasaan eksekutif yang meliputi persoalan imamah, bai'ah, wizarah, dan waliy al-ahdi. Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah ulil amri dan dikepalai oleh seorang amir atau khalifah. Dalam ketatanegaraan negara mayoritas Islam dan menganut sistem presidensial seperti Indonesia hanya menonjolkan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai puncak roda untuk menjalankan urusan pemerintahan dan kenegaraan dalam menjalankan peraturan perundang-undangan dan sekaligus membuat kebijakan apabila dianggap perlu untuk mendatangkan manfaat demi kemaslahatan umat.⁶¹

3. *Al-sulthah al-qadha'iyah*

Al-sulthah al-qadha'iyah merupakan kekuasaan yudikatif yang mempunyai hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan

⁶⁰ Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyasaah...*", h.162

⁶¹ Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyasaah...*", h. 163

dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.⁶²

3. Dasar Hukum Siyasa Dusturiyah

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an adalah sumber pokok aturan agama islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Karena al-Quran diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakuinya sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam. Para tokoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-Quran merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-Quran tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus berjalan.

b. Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakiniya meliputi segenap ucapan dan tingkah laku Nabi. Proses periwayatan Sunnah biasanya disaksikan oleh

⁶² Muhammad Iqbal, "*Fiqh Siyasa...*", h. 164

beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.

c. Ijma'

Dalam hukum Islam, ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fikih maupun jajaran pemerintahan. apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma' tersebut dinyatakan batal.

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan suatu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum. Metode qiyas ini biasanya dipergunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks.

e. Adat kebiasaan

Suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.⁶³



⁶³ Muhammad Iqbal, “*Fiqh Siyasa*...”, h. 165