

## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### A. Definisi Cipta Kerja

Berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, definisi Cipta Kerja adalah upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional.

Ditetapkannya Undang-undang Cipta Kerja mengisyaratkan adanya politik hukum dari eksekutif untuk diteruskan melalui proses legislasi. Dalam waktu ini pemerintah sedang melakukan aktivitas untuk menetapkan pola atau cara membentuk hukum dan merevisi hukum melalui proses legislasi, sehingga tercipta suatu legal policy yang fungsinya sebagai hukum yang nantinya diberlakukan agar terciptanya lapangan kerja. Hal ini berarti bahwa politik hukum dari Undang-undang Cipta Kerja ialah menyepakati penerapan omnibus law dalam pembentukan hukum dan perumusan hukum guna terciptanya iklim investasi yang ramah dan mudah agar terciptanya lapangan kerja.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Suwandi Arham, "Omnibus Law Dalam Perspektif Hukum Indonesia", *Petitum*, Vol. 7, (2019), h. 117.

## B. Pengertian Otonomi Daerah

Kata otonomi daerah berasal dari dua kata yaitu otonomi dan daerah. Kata otonomi atau "autonomy" secara etimologis berasal dari kata Yunani "autos" (berarti sendiri) dan "nomous" (berarti hukum atau peraturan). Menurut "Encyclopedia of Social Science", otonomi dalam arti aslinya adalah "*The legal self sufficiency of social body and its actual independence*". Oleh karena itu, hakikat otonomi memiliki dua ciri, yaitu legal self sufficiency dan actual independence. Dalam hal politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Oleh karena itu, otonomi daerah adalah daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government, yang otonom dan diatur serta diurus oleh undang-undangnya sendiri.<sup>16</sup>

Adapun pengertian Otonomi daerah menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: P.T Alumni, 2004), h. 126.

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Rondinelli dan Cheema mengartikan Otonomi Daerah sebagai berikut:

*“Decentralization is the transfer of planning, decisionmaking, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal (italics in original) organization, local government or non-governmental organization.”*

Sedangkan menurut Dennis Rondinelli otonomi daerah adalah sebuah sistem pelimpahan wewenang dan kekuasaan: perencanaan, pengambilan keputusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (organisasi-organisasi pelaksana daerah, unit-unit pelaksana daerah) kepada organisasi semi-otonom dan semi otonom atau kepada organisasi non-pemerintah. Dan menurut Kansil, Otonomi daerah adalah suatu hak dan wewenang serta kewajiban daerah untuk mengatur serta untuk mengurus rumah tangganya atau daerahnya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Selain pengertian otonomi daerah, selanjutnya adalah Asas-asas otonomi daerah, sebagai berikut :<sup>18</sup>

1. Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum sebuah asas yang menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai landasan

---

<sup>18</sup> Zainul Djumadin, *Otonomi Daerah Di Indonesia Sejarah, Teori Dan Analisis*, (Jakarta Selatan: LPU-UNAS, 2017), h. 103.

utama dalam menentukan kebijakan keadilan penyelenggara negara.

2. Asas tertib penyelenggara

Asas tertib penyelenggara adalah tonggak utama landasan keteraturan, keseimbangan, serta keserasian dalam penanganan penyelenggara negara.

3. Asas kepentingan umum

Asas kepentingan umum adalah suatu asas yang memposisikan kesejahteraan umum sebagai yang utama melalui cara yang aspiratif, akomodatif, serta selektif.

4. Asas keterbukaan

Asas keterbukaan adalah suatu asas yang inklusif kepada hak-hak masyarakat supaya memperoleh bermacam informasi yang valid, jujur serta non-diskriminatif suatu penyelenggara negara dan masih tetap mempertimbangkan perlindungan hak asasi individu, golongan serta rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas

Asas proporsionalitas adalah suatu asas yang jelas mengutamakan hak dan kewajiban.

6. Asas profesionalitas

Asas profesionalitas adalah suatu asas yang sangat mengedepankan keadilan berdasarkan kode etik serta

bermacam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah suatu asas yang menetapkan bahwa hasil akhir dari sebuah pelaksanaan kegiatan merupakan hal yang wajib dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai yang mempunyai kedaulatan tertinggi negara berdasarkan peraturan perundang-undangan.

8. Asas efisiensi dan efektivitas

Asas efisiensi dan efektivitas adalah suatu asas yang dapat menjamin terlaksananya suatu masyarakat yang dapat menggunakan sumber daya yang sudah tersedia secara optimal serta bertanggung jawab.

Sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia menerapkan tiga asas sebagai berikut :<sup>19</sup>

1. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi ialah suatu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam sebuah kerangka negara republik Indonesia. artinya, daerah di beri kebebasan untuk menetapkan kebijakan, meski harus tetap dalam bingkai negara kesatuan.

---

<sup>19</sup> P. Rosodjatmika, "Pemerintahan di Daerah dan Pelaksanaanya", Kumpulan Karangan Dr. Ateng Syafrudin SH., (Bandung: Tarsito, 1982), h. 22-23.

## 2. Asas dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah suatu pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah pusat kepada gubernur yang dijadikan sebagai wakil pemerintah atau sebuah perangkat pusat di daerah. Artinya, bahwa policy, perencanaan, pelaksanaan serta biaya akan menjadi tanggungan pemerintah pusat. Sedangkan perangkat pusat yang beroperasi di daerah bertugas menjalankan tugasnya.

## 3. Asas tugas pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah suatu keterlibatan pemerintah daerah dalam rangka membantu tugas pemerintah pusat di daerah. serta desa dan dari suatu daerah ke desa juga melakukan berbagai tugas tertentu yang diiringi dengan pembiayaan, sarana, prasarana, dan sumber daya manusia dengan wajib melaporkan kegiatannya serta dapat mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan tugas tersebut.

### C. Sejarah Otonomi Daerah Di Indonesia

#### 1. Selintas Perjalanan Otonomi Daerah

Berbicara tentang otonomi daerah, sebenarnya dalam proses konstitusi klasik nusantara, otonomi fungsional telah diterapkan pada berbagai kerajaan yang sudah ada di berbagai pelosok Nusantara. Misalnya, di Tapanuli di

Utara dan Selatan. Fungsi otonomi daerah saat ini sebenarnya dapat dilihat dalam sistem negara desa yang disebut *bius* yang telah ada di Tapanuli Utara sejak abad ke-13.<sup>20</sup>

Negara *bius* ini sifatnya otonom. Sehingga di tanah Batak ditemukan banyak *bius* yang mengikat puak-puak atau marga-marga induk. Dalam lingkup kekuasaan yang kecil ini, *bius* berhak menetapkan atau merumuskan peraturan yang di sebut "*pitara*" atau "*patik*" yang berarti 'tertib aturan'. *Bius* juga mendelegasikan kekuasaan pada organisasi di bawahnya, yakni *kepala huta* atau 'kepala desa' yang di sebut *raja huta* serta kepala *horja* yang dinamakan *raja parjolo* atau raja terdepan. Dalam bidang hukum, misalnya, *bius* sebagai lembaga tertinggi berhak memutuskan perkara jika berkaitan dengan sengketa antar *huta* atau *horja*, melalui persidangan yang di pimpin *raja na opat* atau empat raja doli.

Kemudian ketika era otoriter dan sentralisasi orde baru runtuh dan era reformasi dimulai, rakyat Indonesia melakukan gerakan desentralisasi tercepat dan terbesar dalam sejarah, dan gerakan desentralisasi ini diciptakan oleh kekuatan politik daerah yang muncul sejak jatuhnya

---

<sup>20</sup> Bungaran Antonius Simanjuntak, *Dampak Otonomi Daerah Di Indonesia: Merangkai Sejarah Politik Dan Pemerintahan Indonesia* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013).

pemerintahan Soeharto. Terlepas dari besar dan keragamannya, Indonesia pada saat itu memiliki sistem administrasi dan fiskal yang sangat terpusat. Misalnya, pada fiskal 1999, Pemerintah pusat mengumpulkan 94% dari pendapatan pemerintah umum dan sekitar 60% dari belanja daerah ditransfer dari pemerintah pusat. Sistem ini melemahkan hubungan antara permintaan lokal dan pengambilan keputusan dalam layanan publik lokal, mengurangi akuntabilitas lokal, dan menyediakan alokasi sumber daya fiskal yang bersifat *ad hoc* di seluruh wilayah.<sup>21</sup>

Karena sifat yang sangat terpusat ini mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat daerah terlebih saat suatu daerah yang di nilai mempunyai sumber daya yang kaya malah tidak menerima manfaat yang setara akibat dari sistem yang terpusat ini. Maka akibat alasan tersebutlah akhirnya arus protes yang timbul sudah tidak terbendung, tujuan utamanya adalah untuk secepatnya dilaksanakan perimbangan kekuasaan dengan menciptakan proyek desentralisasi atau otonomi daerah.

## 2. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah merupakan pilihan politik suatu bangsa, hal ini merupakan dampak penerapan dari bentuk sebuah negara. Masing-masing

---

<sup>21</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia (UNDP)* (Yogyakarta: Interpena, 2012), h. 55.

negara menerapkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi politik kekuasaan negara tersebut. penerapan otonomi daerah juga dimaksud sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat kota baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitan, sebagai sentra-sentra perdagangan, bisnis dan industri. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya kekuasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.<sup>22</sup>

Setelah masa penjajahan Jepang berakhir pada tahun 1945 dan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, salah satu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sejarah otonomi daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang pada pokoknya mengatur tentang pembentukan daerah otonom keresidenan, kota dan kabupaten. Pada masa diundangkannya undang-undang tersebut, otonomi yang diberikan kepada berbagai daerah di sebut "*Otonomi Indonesia*" yang didasarkan pada kedaulatan rakyat dan oleh karena itu otonomi daerah lebih luas daripada pada zaman Belanda. Jenis urusan dan wewenang yang digunakan untuk urusan rumah tangga

---

<sup>22</sup> Irfan Setiawan, *Handbook Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Wahana Resolusi, 2018), h. 3-4.

daerah belum ditentukan secara rinci. Pembatasannya, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan daerah yang lebih tinggi, daerah dapat membuat dan memutuskan kebijakan. Hampir 100% dana rumah tangga daerah ditanggung daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing. Saat itu, kebijakan otonomi daerah dan pelaksanaannya lebih difokuskan untuk menjaga kemandirian dan mempertahankan kemerdekaan.<sup>23</sup>

Tahun 2001 merupakan tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah sesuai yang diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang secara serempak ditetapkan di seluruh wilayah di Indonesia. Menurut Widjaja “dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999, mulai tanggal 1 Januari 2001 Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah memberi arahan yang bisa dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pelaksanaan APBD”.

Sedangkan menurut Djoko Hidayanto selaku Sekretaris Ditjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Negara mengatakan “Pelaksanaan Otonomi daerah di Indonesia efektif berlaku pada tanggal 1 Januari 2001”. Dan menurut

---

<sup>23</sup> Dadang Sufianto, “Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia”, *Jurnal Academia Praja*, 3.2 (2020), h. 271.

Direktur dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan Republik Indonesia Kadjatmiko (2004) "1 Januari 2001 merupakan momentum pertama yang memiliki arti penting bagi negara Indonesia terutama untuk penyelenggara pemerintah di wilayah, sebab pada tahun tersebut kebijakan tentang otonomi daerah mulai diberlakukan secara efektif".<sup>24</sup>

Kemudian seiring berjalannya waktu peraturan terkait otonomi daerah mengalami pergantian mengikuti kebutuhan zaman. Undang-Undang terakhir sebelum adanya Undang-Undang Cipta Kerja yang mengatur tentang otonomi daerah adalah Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang akhirnya harus tergantikan dengan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yang berlaku sampai dengan sekarang.

#### **D. Teknik Pembuatan *Omnibus Law* Dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Seperti halnya yang kita tahu bahwasanya undang-undang cipta kerja ini dibuat menggunakan metode *omnibus law*, *omnibus Law* diartikan sebagai bentuk pembuatan undang-undang yang berkembang di negara yang menerapkan sistem hukum *common law*, yang proyeksikan untuk mengubah atau mencabut banyaknya berbagai

---

<sup>24</sup> Zainul Djumadin, *Otonomi Daerah Di Indonesia Sejarah, Teori Dan Analisis* (Jakarta Selatan: LPU-UNAS, 2017).

macam regulasi atau undang-undang sekaligus. Hal ini sebagai metode untuk mengatasi suatu permasalahan dalam harmonisasi suatu perundang-undangan baik itu seperti *over regulation* atau banyaknya peraturan perundang-undangan dan juga *overlapping* atau banyaknya regulasi yang tumpang tindih, hal ini bisa sebagai alternatif karena dirasa lebih efektif dalam mengharmonisasikan regulasi tanpa harus memakan waktu yang lama jika dilakukan dengan cara biasa.

Metode ini bisa menjadi alternatif dalam menyederhanakan regulasi, mengingat banyaknya regulasi di Indonesia seperti data Bappenas semenjak tahun 2000 sampai 2015, sebanyak 12.471 regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah, dengan kementerian menjadi presentase terbanyak sebesar 8.311 regulasi, kemudian peraturan pemerintah sebanyak 2.446 regulasi, begitupun halnya dalam lingkup daerah perda kabupaten / kota ada 25.575 regulasi dan perda provinsi sebanyak 3.177 regulasi dan tentu hal ini sangat mungkin mengakibatkan banyaknya aturan perundang-undangan menjadi tidak harmonis satu dengan yang lainnya.<sup>25</sup>

Professor Maria Farida selaku pakar di bidang Ilmu Perundang-undangan beliau menjelaskan *omnibus law* sebagai suatu undang-undang yang memuat berbagai

---

<sup>25</sup> Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, (2020), h. 2-3.

macam isi/subtansi dan juga mencakup banyaknya subjek sebagai bentuk penyederhanaan atas undang-undang yang masih berlaku.

Sehingga dalam hal ini pada umumnya undang-undang kita hanya memuat kepada satu bentuk materi, berbeda halnya dengan *omnibus law* yang mencakup mengenai banyaknya materi berbeda dan justru juga tidak saling terkait antara regulasi yang satu dengan yang lainnya jika menggunakan metode *omnibus law* ini. Begitupun halnya dengan pembentukan dan juga perubahan atau pencabutan suatu undang-undang yang selama ini diterapkan di Indonesia, bahwa dalam mencabut atau merubah undang-undang hanya dapat dilakukan dengan mengubah atau mencabut satu undang-undang saja melalui usulan yang dilakukan oleh pemangku pembuat undang-undang. Dan mungkin *omnibus law* ini memiliki kesamaan dengan kodifikasi seperti halnya di Indonesia memiliki KUHP dan KUHPer yang memiliki banyaknya ruang lingkup peraturan, namun yang membedakan adalah jika kodifikasi ini hanya membahas satu topik tertentu atau menghimpun satu materi saja, sedangkan *omnibus law* ini memuat banyaknya isu hukum yang bermacam-macam dan

terkadang tidak berkaitan antara regulasi yang satu dengan regulasi yang lain.<sup>26</sup>

Namun penerapan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia ini mengalami hambatan dan perlunya kajian yang mendalam terkait keabsahan *omnibus law* itu sendiri jika diberlakukan di Indonesia, seperti halnya dalam penyesuaian kedua sistem hukum yang berbeda kita tahu dalam negara yang menganut sistem hukum *civil law* menganggap kodifikasi hukum atau membentuk suatu hukum itu sebagai suatu cara yang dianggap efektif dan paling utama dalam menjalankan negara hukum, sedangkan dalam tradisi negara *common law* kodifikasi hukum tidaklah menjadi sumber utama dalam menjalankan hukum, melainkan putusan hakimlah (yurisprudensi) sebagai wujud dari hukum itu sendiri.

Dan sekiranya *omnibus law* perlu memiliki sandaran hukum yang jelas mengingat dalam hierarki perundang-undangan kita yang tercantum pada undang-undang No. 15 tahun 2019 tidak menyebutkan mengenai metode *omnibus law* sehingga akan mengalami kesukaran dalam hal pembentukannya baik dalam proses penyusunan, pembahasan, maupun penerapannya.

---

<sup>26</sup> Bayu Dwi Anggono, "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang : Peluang Adopsi Dan Tantangan Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia", *Rechtsvinding*, Vol. 9, (2020), h. 23-24.

Namun ada beberapa Langkah yang dapat dilakukan dalam menerapkan *omnibus law* ini seperti halnya dalam proses pembentukan pembuat undang-undang harus melibatkan banyak pihak mengingat banyaknya ruang lingkup cakupan yang dibawah dalam *omnibus law* ini baik itu dari masyarakat maupun ahli dibidang terkait, dan juga melakukan transparansi dalam proses pembuatannya, agar nantinya dalam penerapannya sesuai dengan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian akan hukum.

Dalam proses penyusunan sekiranya perlu untuk *mapping* atau memetakan banyaknya peraturan perundang-undangan secara mendetail dan rinci mengingat banyaknya cakupan materi regulasi yang dibahas dan juga yang akan dirubah, hal ini pun berlanjut dalam proses harmonisasi baik yang dilakukan secara kesamping maupun keatas dan kebawah, begitupun nantinya sebelum *omnibus law* ini diterapkan sekiranya perlu untuk melakukan pratinjaun untuk melihat akibat yang ditimbulkan jika *omnibus law* ini diterapkan.<sup>27</sup>

#### **E. Teori Desentralisasi**

Secara etimologis, istilah Desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, terdiri dari beberapa kata "*de*" berarti lepas, dan "*centrum*" berarti pusat, bila penulis mengartikan berarti

---

<sup>27</sup> Nyoman Nidia Sari Hayati, dkk, "Analisis Yuridis Konsep Omnibus Law Dalam Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan", *Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 16, (2021), h. 7-12.

melepaskan diri dari pusat. Pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri lepas dari ikatan kewenangan negara, akan tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi hanya pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, atau dengan pemahaman lain diberikan otonomi untuk membangun daerah otonom.<sup>28</sup>

Mengutip pendapat Purwo Santoso, Desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan, Elemen terpenting dalam desentralisasi adalah kewenangan kekuasaan.<sup>29</sup> Desentralisasi selalu merujuk reorganisasi kewenangan agar terwujud tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah, hal ini diharapkan dapat meningkatkan efektifitas sistem pemerintahan. Apabila kewenangan dan kapasitas pemerintah daerah meningkat, diharapkan dapat menjadi peluang terciptanya pemerintahan yang baik, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam bidang politik, sosial, ekonomi, membantu kapasitas rakyat dalam berkembang, akuntabilitas, transparansi, dan memperluas tanggung jawab.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional", *De Jure, Jurnal Syariah Dan Hukum*, Vol. 7, (2015), h. 59.

<sup>29</sup> Purwo Santoso, "Satu Dekade, Separuh Jalan-Proses Desentralisasi", *Jurnal Desentralisasi*, Vol. 8, (2020), h. 1.

<sup>30</sup> Muhammad Noor, *Memahami Desentralisasi Indonesia*, (Yogyakarta : Interpena, 2012), h. 5.

Wesber mengemukakan bahwa desentralisasi menurutnya adalah:

*“to decentralize means to divide and distribute, as governmental administration, to withdraw from the center or place of concentration”*

Artinya, desentralisasi adalah membagi dan mendistribusikan, seperti administrasi pemerintahan, mengeluarkannya dari suatu tempat atau suatu konsentrasi.

Sedangkan Philip Mawhood mengemukakan desentralisasi sebagai:

*“Devolution of Power from central government to local government”*

Sebagai sistem ketatanegaraan, desentralisasi mempunyai kriteria tertentu sebagai tolak ukur, yaitu:<sup>31</sup>

1. Meningkatkan efektifitas administrasi pemerintahan
2. Berkontribusi terhadap pencapaian tujuan politik
3. Meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan yang semakin kompleks
4. Berkontribusi dalam meningkatkan efisiensi ekonomi dan pengelolaan
5. Meningkatkan kepercayaan antar kelompok dan organisasi berkepentingan yang sah

---

<sup>31</sup> Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Semarang : Unissula Press, 2019), h. 19-20.

6. Mengembangkan perencanaan dan program yang tepat dalam pembangunan.

Adapun perbedaan konsep desentralisasi itu dapat ditentukan berdasarkan tingkat kewenangan, menetapkan dan mengelola kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dan cakupan otonomi yang diterima untuk mewujudkan tugas tersebut. Kemudian Rondinelli dalam bukunya (2000), memberikan 4 kategori desentralisasi yang dijelaskan dalam bentuk tabel berikut:

No	Kategori Desentralisasi	Tujuan	Instrumen
1.	Desentralisasi politik	Meningkatkan kekuasaan kepada penduduk dan perwakilan politik mereka dalam pembuatan keputusan publik	Perbedaan konstitusi dan undang-undang, pengembangan partai politik, penguatan legislatif, pembentukan institusi politik lokal, pendukung kelompok kepentingan publik yang

			efektif.
2.	Desentralisasi administrasi	Memperbaiki efisiensi manajemen untuk penyediaan layanan publik	Dekonsentrasi, delegasi dan devolusi masing-masing dengan karakteristik yang berbeda.
3.	Desentralisasi fiskal	Memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan keputusan dalam menciptakan penerimaan dan pengeluaran yang rasional	Pengaturan kembali dalam pengeluaran, penerimaan dan transfer fiskal antar tingkatan pemerintahan.

4.	Desentralisasi ekonomi dan pasar	Menciptakan lingkungan yang lebih baik bagi dunia usaha dan menyediakan barang dan jasa berdasarkan respon terhadap kebutuhan lokal dan mekanisme pasar	Transfer fungsi pemerintahan kepada organisasi bisnis, kelompok masyarakat atau ornop melalui privatisasi dan penguatan ekonomi pasar melalui deregulasi.
----	----------------------------------	---	---

Sumber : Intisari dari Rondinelli (2000)

Sementara menurut Robert A. Simanjuntak, mengutip dari Ahmad Burhanudin Taufiz, bahwasanya desentralisasi pada dasarnya dapat dikategorikan menjadi tiga bagian penting: Pertama, Desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Yang mana ketiga bagian penting tersebut merupakan bagian yang saling memiliki kaitan yang kuat. Maka dari itu, ketiga hal tersebut wajib terlaksana secara beriringan agar semakin melancarkan segala bentuk tujuan model daerah, contohnya seperti peningkatan pelayanan publik.<sup>32</sup> Adapun menurut Sri Soemantri, terdapatnya pelimpahan wewenang dari

---

<sup>32</sup> Robert Simanjuntak, "Kebijakan Pungutan Di Era Otonomi, Domestic Trade Decentralization and Globalization", in *A One Day Conference, Hotel Borobudur* (Hotel Borobudur Jakarta, 2001).

pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukan karena hal tersebut telah diputuskan dalam konstitusi, melainkan karena hal tersebut ialah hakikat dari sebuah negara kesatuan.<sup>33</sup>

## F. Konsep Dasar Otonomi Daerah

### 1. Teori Welfare State (Negara Kesejahteraan)

Indonesia sebagai suatu negara yang mengadopsi prinsip negara kesejahteraan atau (Welfare State). Dengan maksud melaksanakan sesuai tujuan negara tersebut, pemerintah ialah salah satu penyelenggara negara yang perlu dilimpahkan kewenangan yang jelas dan tepat maksud dan tujuannya. Sifat wewenang pemerintahan yang jelas maksud dan tujuannya itu harus sesuai dengan waktu dan tunduk terhadap batasan hukum baik tertulis maupun yang tidak tertulis. Sedangkan substansinya dapat bersifat umum (Abstrak) contohnya membentuk suatu peraturan (regulasi) dan dapat pula konkrit berupa keputusan pemberian izin atau suatu rencana. Adapun wewenang pemerintah dalam hukum administrasi, yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Jakarta : Rajawali, 1981), h. 52.

<sup>34</sup> Abdul Rokhim, "Kewenangan Pemerintahan Dalam Konteks Negara Kesejahteraan (Welfare State)", *Jurnal Ilmiah Dinamika Hukum*, XIX. 36 (2013), h. 136.

*Atribusi* adalah kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang. Menurut H.D. Van Wijk, atribusi ialah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. *Delegasi*, menurut Van Wijk adalah penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat pemerintah yang lain. Delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah memiliki wewenang melalui atribusi terlebih dahulu. Wewenang yang diperoleh dari delegasi dapat di subdelegasikan lagi kepada subdelegataris.

Yang terakhir, wewenang yang diperoleh melalui atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Melalui mandat, suatu organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Atribusi, delegasi dan mandat merupakan sumber wewenang yang sangat penting bagi negara hukum demokratis, karena sesuai dengan salah satu asas negara hukum demokratis adalah setiap tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan wewenang yang dimilikinya, baik wewenang yang didapatkan secara atributif, delegasi ataupun mandat.

## 2. Hubungan Desentralisasi Dengan Otonomi

Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi dengan otonomi sebagai inti atau otonomi sebagai landasan utuh adalah mutlak dalam negara demokrasi. Dalam bahasa yang lebih jelas, desentralisasi bukan hanya pembagian kekuasaan, tetapi juga pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan departemen-departemen pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus pengelolaan administrasi pemerintahan nasional. Hal ini karena desentralisasi selalu berkaitan dengan kemandirian atau status otonomi, sehingga setiap pembahasan tentang desentralisasi selalu disamakan atau berarti berbicara tentang otonomi.<sup>35</sup>

Otonomi daerah merupakan substansi pemerintahan desentralisasi. Hubungan antara desentralisasi dan otonomi daerah tertuang dalam pendapat Gerald S Maryanov. Menurutnya, desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang.<sup>36</sup> Kata otonomi atau "autonomy" secara etimologis berasal dari kata Yunani "autos" (berarti sendiri) dan "nomous" (berarti hukum

---

<sup>35</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum UII, 2004), h. 174.

<sup>36</sup> Bhenyamin Hoessein, *Berbagai faktor yang mempengaruhi besarnya otonomi dari II: Suatu kajian desentralisasi dan otonomi daerah dari segi ilmu administrasi negara*, h. 17 yang di kutip ulang oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah* (Bandung: P.T Alumni, 2004), h. 127.

atau peraturan). Menurut "Encyclopedia of Social Science", otonomi dalam arti aslinya adalah "*The legal self sufficiency of social body and its actual independence*". Oleh karena itu, hakikat otonomi memiliki dua ciri, yaitu legal self sufficiency dan actual independence. Dalam hal politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Oleh karena itu, otonomi daerah adalah daerah yang memiliki legal self sufficiency yang bersifat self government, yang otonom dan diatur serta diurus oleh undang-undangnya sendiri. **Koesoemahatmadja** berpendapat bahwa menurut sejarah perkembangan bangsa Indonesia, otonomi tidak hanya mencakup peraturan perundang-undangan (regelling) tetapi juga berarti memuat makna pemerintahan (bestuur).<sup>37</sup>

### 3. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Syamsudin Haris dalam bukunya "*Desentralisasi dan Otonomi daerah: desentralisasi, demokratisasi dan akuntabilitas pemerintahan daerah*" menjelaskan konsep-konsep dasar otonomi daerah mengacu kepada tiga ruang lingkup yang menjadi visi utama otonomi daerah, yakni: Politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berdasarkan visi tersebut, maka konsep otonomi daerah yang

---

<sup>37</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah : Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung : P.T Alumni, 2004), h. 126.

kemudian mendasari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 sehingga menjadi tombak lahirnya otonomi daerah dan desentralisasi, merangkum hal-hal sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a. Mendesentralisasikan kekuasaan pemerintah dalam hubungan domestik sebanyak mungkin ke seluruh daerah. Kecuali urusan keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan negara, agama dan beberapa bidang kebijakan pemerintah strategis nasional. Adapun bidang pemerintahan lainnya pada dasarnya dapat didesentralisasikan. Dalam konteks ini, pemerintah daerah masih terbagi menjadi dua wilayah, bukan tingkatan. Artinya, kabupaten dan kota diberikan otonomi penuh dan provinsi diberikan otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti bahwa pemerintah pusat tidak berfungsi kecuali untuk daerah dan kota yang dikecualikan. Otonomi terbatas berarti bahwa pemerintah pusat memiliki ruang untuk melakukan operasi di provinsi. Karena itu, selain sebagai kepala daerah otonom, gubernur juga merupakan wakil pemerintah pusat di

---

<sup>38</sup> Syamsudin Haris, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Naskah Akademik Dan RUU Usulan LIPI* (Jakarta : LIPI Press, 2004).

setiap daerah. Karena sistem otonomi ini tidak ada hubungan hierarki antara pemerintah provinsi dengan kabupaten atau kota, maka hubungan provinsi dengan kabupaten bersifat koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur menyalurkan tugas-tugas pemerintahan antar kabupaten dan kota dalam wilayahnya. Gubernur juga melakukan kontrol terhadap pemerintah kabupaten/kota atas aktualisasi kebijakan pemerintah pusat, serta bertanggung jawab mengawal penyelenggaraan pemerintah berdasarkan otonomi di dalam wilayahnya.

- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan dan penyaluran aspirasi masyarakat harus dilakukan. Untuk itu optimalisasi hak-hak DPRD perlu diwujudkan, seraya menambah alokasi anggaran untuk biaya operasinya. Hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan dan hak bertanya perlu di dorong. Dengan demikian produk

legislasi akan dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan bisa diwujudkan.

- c. Pembangunan tradisi yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya suatu sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
- e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian revenue dari sumber penerimaan yang berkait dengan kekayaan

alam, pajak dan retribusi serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.

f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat “*Block Grant*”, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.

g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai satu bangsa.

#### 4. Prinsip Dalam Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah dengan jelas tertuang di dalam “Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah” yang di dalamnya menegaskan bahwa otonomi tetap dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Prinsip otonomi luas adalah daerah dilimpahkan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan selain yang menjadi urusan pemerintah pusat. Oleh sebab itu daerah memiliki kewenangan, menetapkan peraturan daerah agar pelayanan umum, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bermaksud kepada peningkatan kemakmuran rakyat dapat berjalan dengan baik.<sup>40</sup>

Mengutip pernyataan Utang Rosidin dalam bukunya "Otonomi daerah dan desentralisasi" bahwasanya di dalam buku tersebut Bagir Manan menjelaskan, wacana untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan Undang-Undang Dasar. Hal ini terlihat dari pidato ratulangi, yaitu "agar daerah pemerintahan di beberapa pulau besar diberi persetujuan agar memiliki hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya sendiri, bahwa daerah-daerah tersebut pun benar dalam daerah Indonesia."<sup>41</sup> Bagir Manan menjelaskan dalam pasal 18 menegaskan pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

---

<sup>40</sup> Namlis Ahmad, "Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Kajian Pemerintahan*, IV No. 1 (2018), h. 5.

<sup>41</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, 2015), h. 37.

Dalam rangka memberi ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah yang membuat kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya memperhatikan kebijakan nasional. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan yang mencakup di dalamnya berupa penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah.<sup>42</sup>

- b. Prinsip Otonomi nyata merupakan suatu prinsip bahwa untuk menangani suatu urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban nyata telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan kekhasan dan keberagaman daerah. Bahasan dalam prinsip otonomi nyata diantaranya mengupayakan terlaksannnya kewajiban daerah, menciptakan kesatuan, kerukunan, mengembangkan kehidupan demokratis, mewujudkan keadilan, pemerataan, mengembangkan sumber daya produktif daerah,

---

<sup>42</sup> Zul Anwar Azim Harahap, "Dampak Pelaksanaan Peraturan Daerah Terhadap Pemakaian Busana Muslim Di Kecamatan Padangsidimpuan Tenggara", *Jurnal El-Qanuny*, Vol. 4 (2018), h. 125.

melestarikan nilai sosial budaya. Dengan kata lain bahwa otonomi nyata berarti urusan pemerintah yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan.<sup>43</sup>

- c. Prinsip otonomi daerah bertanggung jawab ialah aktualisasi dari pertanggungjawaban sebagai akibat pemberian hak dan wewenang kepada daerah dengan bentuk tugas dan kewajiban yang wajib di emban oleh daerah dalam upaya menggapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kemakmuran masyarakat yang jauh lebih baik. Berkembangnya kehidupan berdemokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan kehidupan yang harmonis antara pusat dan daerah serta pula antar-daerah untuk menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.<sup>44</sup>
- Otonomi yang bertanggung jawab yang di maksud ialah aktualisasi pertanggungjawaban sebagai akibat pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus di pikul oleh daerah untuk mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan

---

<sup>43</sup> H. A. W Widjaja, *Percontohan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Jakarta : PT Rineka Cipta, 1998). h. 125.

<sup>44</sup> Dadang Solihin and Dedy Bratakusuma Supriyadi, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), h. 34.

masyarakat serta pelayanan yang lebih baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam menjaga keutuhan negara republik Indonesia.

## **G. Teori Tentang *Siyasah Dusturiyah***

### **1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah***

Fiqh siyasah memegang peranan dan kedudukan penting dalam penerapan dan aktualisasi hukum Islam secara keseluruhan. Dalam fiqh siyasah-lah diatur bagaimana sebuah ketentuan hukum Islam bisa berlaku secara efektif dalam masyarakat Islam. Tanpa keberadaan Negara dan pemerintahan, ketentuan-ketentuan hukum Islam akan sulit sekali terjamin keberlakuannya. Dalam fiqh siyasah pemerintah bisa menetapkan suatu hukum yang secara tegas tidak diatur oleh nash, tetapi berdasarkan kemaslahatan yang dibutuhkan manusia. Begitu juga dalam ikhwal pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Indonesia memerlukan pengaturan yang harus menjunjung tinggi kemaslahatan umat, dimana hal ini termasuk dalam kajian *siyasah dusturiyah* sebab *siyasah dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas, masalah perundang-undangan negara agar sejalan dengan syariat Islam. Artinya, undang-undang itu konstitusinya

mengacu dan mencerminkan prinsip-prinsip hukum Islam, yang digali dari Al-Quran dan As-sunnah, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah, maupun semua yang berhubungan dengan ketatanegaraan. Dalam siyasah dusturiyah terdapat pembagian pengkajian, yaitu:

1. *Siyasah Tasyri'iyah*, dimana mengkaji tentang penetapan hukum oleh lembaga pembuat peraturan perundang-undangan sama seperti lembaga legislatif.
2. *Siyasah Qadha'iyah*, atau lembaga peradilan seperti lembaga yudikatif.
3. *Siyasah Idariyyah*, atau lembaga birokrasi atau eksekutif.<sup>45</sup>

Permasalahan dalam penelitian yang di angkat termasuk dalam siyasah Tasyri iyyah berfokus dalam membedah perundang-undangan, dalam hal ini Negara hadir untuk menciptakan peraturan untuk

menjalankan kemaslahatan umat dimana hal ini merujuk firman ALLAH SWT. Yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ

Artinya: "Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu..." (QS. An-Nisa: 59).

---

<sup>45</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: KENCANA, 2014), h. 15.

Dari ayat diatas menjadi kewajiban untuk kita taat kepada Allah SWT dan Nabi SAW. Serta para pemimpin kalian hal ini menjadi landasan dalam ketatanegaraan pada sebuah Negara untuk mendukung pada kebijakan pemerintah,

*Siyasah Dusturiyah* merupakan bagian fiqih siyasah yang membahas tentang konstitusi dasar suatu negara yang isinya membahas tentang bentuk pemerintahan, lembaga negara serta hak dan kewajiban warga negara.<sup>46</sup> Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep ketatanegaraan (Konstitusi Negara dan sejarah lahirnya peraturan perundang-undangan di suatu negara), peraturan perundang-undangan (cara merumuskan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura' yang merupakan pilar penting dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini juga membahas tentang konsep negara hukum dalam *siyasah*, dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang harus dilindungi.<sup>47</sup>

Menurut bahasa *siyasah* berasal dari kata (*sasa, yasusu, siyasatan*) yang bermakna mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan

---

<sup>46</sup> Ali Akhbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum Dalam Simpul Siyasah Dusturiyah* (Yogyakarta : Semesta Aksara, 2019).

<sup>47</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Prenadamedia Group, 2014), h. 177.

kebijaksanaan. Pengertian linguistik ini mengandung makna bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan menciptakan kebijakan atas sesuatu yang memiliki sifat politis untuk mencapai suatu tujuan.<sup>48</sup> Secara terminologis, Abdul Wahhab Khalilaf mengartikan makna *siyasah* adalah susunan peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk memelihara ketertiban dan kemanfaatan.<sup>49</sup>

Melihat dari sisi bahasa *Dusturiyah* berasal dari bahasa Persia *dusturi*. Awalnya itu berarti seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam politik maupun agama. Dalam perkembangan lebih lanjut, kata ini dipakai guna memperlihatkan anggota imamah *zoroaster* (pemimpin agama). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa arab, kata *dusturiyah* berkembang maknanya menjadi asas/pedoman dasar. Menurut istilah, *dusturiyah* berarti kumpulan aturan yang mengatur dasar dan hubungan kerjasama antara anggota masyarakat dalam suatu negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).<sup>50</sup>

Dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* itu merupakan norma dasar sehingga dijadikan dasar utama

---

<sup>48</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Prenadamedia Group, 2014), h. 3.

<sup>49</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 4.

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 154.

yang mengacu pada segala peraturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai agama. Maka dengan demikian seluruh peraturan perundang-undangan harus mengacu kepada konstitusi masing-masing negara yang tercermin dalam nilai-nilai Islam dan dalam hukum syari'at yang telah dijabarkan oleh Al-Qur'an dan Sunah Nabi, baik mengenai aqidah, akhlak, ibadah, muamalah, atau lainnya. Oleh sebab itu maka, *siyasah dusturiyah* adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah legislasi negara agar selaras dengan nilai syari'at.<sup>51</sup>

Pembahasan dalam *siyasah dusturiyah* adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyat di pihak lain, serta lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, dalam *siyasah dusturiyah* biasanya sebatas membahas pengaturan dan perundang-undangan yang diperlukan oleh urusan negara dalam hal kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan perwujudan kemaslahatan manusia dan realisasi pemenuhan kebutuhannya.<sup>52</sup>

Dalam melihat permasalahan ini maka harus menggunakan pendekatan yakni menggunakan pendekatan *masalah mursalah*. Pengertian *masalah*

---

<sup>51</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 154.

<sup>52</sup> A Jazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah* (Jakarta : Kencana, 2013), h. 47.

*mursalah* yang secara bahasa, *masalah* berarti manfa‘at dan kebaikan, sedang *mursalah* berarti terlepas. Menurut istilah, *masalah mursalah* ialah kemaslahatan yang tidak ditetapkan oleh syara’ dalam penetapan hukum dan tidak ada dalil yang menyuruh mengambil atau menolaknya. Pada hakikatnya, *masalah* mempunyai dua sisi, yaitu sisi positif (*ijabi*) dan sisi negatif (*salabi*). Sisi positif berupa merealisasikan kebaikan (*i’jad al-manfa’ah*). Sedang sisi negatif berupa menolak kerusakan atau bahaya (*daf al-mafsadah*).<sup>53</sup>

Berdasarkan tingkatannya, masalah mursalah dapat dibagi kedalam tiga tingkatan, yaitu:

- a. *Maslahah dharuriyah*, yaitu segala hal yang menjadi sendi eksistensi kehidupan manusia, harus ada demi kemaslahatan mereka.<sup>54</sup> Pengabaian terhadap masalah dharuriyah dapat berakibat pada terganggunya kehidupan dunia, hilangnya kenikmatan dan turunnya azab di akhirat. Masalah dharuriyah disyari‘atkan untuk melindungi dan menjamin kelestarian agama (*hifz ad-din*), melindungi jiwa (*hifz al-nafs*), melindungi akal (*hifz al-aql*), melindungi keturunan (*hifz al-nasl*), dan melindungi harta (*hifz al-mal*). Untuk melindungi agama Allah

---

<sup>53</sup> Suwarjin, *Ushul Fiqh*, (Yogyakarta: Sukses Offset, 2012), h. 138.

<sup>54</sup> Alaidin Koto, *Ilmu Fiqh Dan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 122.

mensyari'atkan bermacam-macam ibadah, mengharamkan perbuatan murtad, melarang memaki sesembahan selain Allah dan lain-lain. Untuk melindungi jiwa Allah melarang pembunuhan, melarang segala tindakan yang membahayakan jiwa, mensyari'atkan pemikahan, mewajibkan mencari rizki dan lain-lain. Untuk melindungi akal Allah mengharamkan meminum-minuman keras, mewajibkan menuntut ilmu dan lain-lain, Untuk melindungi keturunan Allah mensyari'atkan pernikahan dan melarang perzinaan dan tabanni' (mengadopsi anak), dan lain-lain. Sedang untuk melindungi harta Allah mengharamkan pencurian, riba, judi dan lain-lain.

- b. *Maslahah hajiyah*, yaitu segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghilangkan kesulitan dan menolak segala halangan. Pengabaian terhadap masalah hajiyah tidak menimbulkan ancaman bagi keberlangsungan hidup manusia, tetapi akan menimbulkan kesulitan dan kesempitan. Dalam rangka merealisasikan masalah hajiyah ini Allah mensyari'atkan berbagai transaksi, seperti jual-beli, sewa-menyewa, dan memberikan beberapa keringanan hukum (*rukhsah*), seperti kebolehan menjamak dan mengqashar shalat bagi musafir,

kebolehan menunda pelaksanaan berpuasa Ramadhan bagi orang yang sedang hamil, menyusui dan sakit, serta tidak diwajibkannya shalat lima waktu bagi orang yang sedang haid dan nifas.

- c. *Maslahah tahsiniyah*, yaitu tindakan atau sifat-sifat yang pada prinsipnya berhubungan dengan *makarimul ahlak* serta memelihara keutamaan dalam bidang ibadah, adat dan muamalah. Misalnya menggunakan pakaian yang bagus-bagus ketika shalat, memakai wewangian bagi laki-laki ketika berkumpul dengan orang banyak, pengharaman makanan-makanan yang buruk atau menjijikkan (*khaba'is*), larangan wanita menikahkan dirinya sendiri kepada laki-laki yang dicintainya, dan lain-lain.

Ketiga masalah di atas merupakan titik tolak penerapan prinsip masalah mursalah. Sebab, sudah jelas bahwa setiap pensyariaan hukum Islam selalu mengandung unsur kemaslahatan bagi manusia.<sup>55</sup>

## 2. Ruang Lingkup *Siyasah Dusturiyah*

*Siyasah dusturiyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Semua persoalan tersebut, dan persoalan *siyasah dusturiyah* secara umum, tidak dapat dipisahkan dari dua hal utama: pertama, dalil *kulliy*, baik ayat al-qur'an maupun hadis, *maqosidusy*

---

<sup>55</sup> Suwarjin, *Ushul Fiqh...*, h. 144.

*syar'iiyyah*, dan ruh ajaran Islam dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah tidak peduli bagaimana masyarakat berubah. Karena dalil *kulliy* tersebut menjadi elemen dinamis dalam perubahan masyarakat. Kedua, kaidah yang dapat berubah karena perubahan keadaan dan kondisi, termasuk hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seutuhnya.

Adapun ruang lingkup bahasan *siyasaḥ dusturiyyah* adalah sebagai berikut:<sup>56</sup>

- a. *Al-Sulṭah al-tasyri'iiyyah* adalah kekuasaan legislatif (kekuasaan pemerintah Islam dalam membuat dan memberlakukan undang-undang)
- b. *Al-Sulṭah al-tanfidiyyah* adalah kekuasaan eksekutif yang meliputi masalah imamah, bai'ah, wizarah dan waliy al-ahdi.
- c. *Al-Sulṭah al-qadha'iiyyah* adalah kekuasaan yudikatif/kehakiman yang berkaitan dengan tugas dan wewenang lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara, baik perkara perdata maupun pidana dan juga yang berkaitan dengan sengketa administrasi terkait negara yaitu masalah yang menentukan sah atau tidaknya undang-undang untuk diberlakukan yang

---

<sup>56</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasaḥ, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta : Prenadamedia Group, 2014), h. 162-163.

sebelumnya sudah diuji dalam pokok materi konstitusi sebuah negara.

Adapun sumber dari *siyasa dusturiyah* itu sendiri berdasarkan pemahaman H.A Djazuli terdiri dari:

- a. Al-Qur'an, sebagai pedoman umat manusia mencakup kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hadits, yang berhubungan dengan tema kepemimpinan, dan hikmah rasul dalam menetapkan hukum atau ketika menjadi pemimpin negara.
- c. Kebijakan *khulafaur rasyidin* yang berhubungan terkait pola pemerintahan yang berbeda setiap masing-masing khalifah, namun semua kebijakannya bercermin pada konsep kemaslahatan.
- d. Ijtihad Ulama, keputusan ulama berkontribusi dalam memberikan nasihat ataupun masukan mengenai tata kelola pemerintahan.
- e. Adat Kebiasaan, yang mencakup semangat jiwa bangsa yang tidak bertentangan dengan

alqur'an dan hadits yang mewarnai karakteristik negara.<sup>57</sup>



---

<sup>57</sup> Ali Akhbar Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum dalam Simpul Siyasaah Dusturiyah*, (Yogyakarta : Semesta Aksara, 2019), h. 49.