

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah daerah dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan dibawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dinyatakan bahwa:

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

- 3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam konstruksi pasal 18 UUD 1945 tersebut yang disebut pemerintah daerah dalam Makhya memiliki pemahaman sebagai berikut:¹⁸

- a. Daerah tidak bersifat staat
- b. Wilayah Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil
- c. Daerah tidak bersifat otonom dan bisa bersifat administratif

¹⁸ Makhya, Syarief, *Ilmu Pemerintahan*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2006), h. 101

- d. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara

Pemerintah daerah muncul sebagai konsekuensi dari wilayah Negara yang begitu luas sehingga tidak mungkin diurus oleh pemerintah pusat. Supaya pengelolaan urusan pemerintahan bisa dilayani dengan baik, maka dibentuklah pemerintahan setempat atau pemerintah 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. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

- 1) Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- 3) Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat,

kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan kepada gubernur dan bupati atau wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

- 4) Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.
- 5) Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD, sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam

penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.¹⁹

Dalam Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan,

¹⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2008), h. 35

penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah.

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

- 1) kepastian hukum; tertib penyelenggara negara;
- 2) kepentingan umum;
- 3) keterbukaan;
- 4) proporsionalitas;
- 5) profesionalitas;
- 6) akuntabilitas;
- 7) efisiensi;
- 8) efektivitas; dan
- 9) keadilan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2011 tentang pengelolaan sampah, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

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

- 1) Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
- 2) Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- 3) Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- 4) Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 5) Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- 6) Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.

- 7) Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 8) Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 9) Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

Berdasarkan teori di atas tentang pemerintahan daerah, bahwa dalam peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menanggulangi Penyelesaian Konflik Lahan Perkebunan Sawit Desa Tanjung Aur II (Studi Kasus Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bengkulu Selatan), Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. maka teori yang tepat digunakan untuk menilai kinerja dari Dinas Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bengkulu Selatan ialah teori pemerintahan daerah.

B. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²⁰

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).²¹ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibatakibat hukum. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan*

²⁰ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia), h. 78

²¹ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h. 65

worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.²²

Bagir Manan menyatakan wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) di deskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²³

Pada hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses

²² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), h. 4

²³ Philipus M.Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Jurnal Pro Justisia Yuridika* , No .5 Dan 6 Tahun XII, (September – Desember, 1997), h. 1

penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:²⁴

1. Hukum;
2. Kewenangan (wewenang);
3. Keadilan;
4. Kejujuran;
5. Kebijakanbestarian; dan
6. Kebajikan.

Robert M. Mac Iver melihat kekuasaan itu dari sumbernya. Kekuasaan dapat bersumber dari kekerasan fisik, kekayaan, dan kepercayaan. Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subjek-kewajiban. Dengan demikian, lahirlah teori yang menyatakan bahwa negara merupakan subjek hukum buatan atau tidak asli atau yang disebut teori organ atau organis.²⁵

Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari

²⁴ Rusadi Kantaprawira, *Hukum Dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), h. 37-38

²⁵ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), h 209

konstitusi, juga dapat bersumber dari inkonstitusional, misalnya melalui kudeta ataupun perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.²⁶

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia memberi pengertian kewenangan sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.²⁷ Wewenang artinya hak dan kekuasaan untuk bertindak atau kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan kepada orang lain. Sedangkan arti kewenangan itu sendiri adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Menurut Philipus M. Hadjon (disebut juga dengan istilah kompetensi) terdiri dari atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Delegasi wewenang adalah pemindahan atau pengalihan suatu kewenangan yang ada. Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan, artinya orang yang diberi mandat menjalankan kewenangan untuk dan atas nama pemberi mandat atau orang yang mempunyai kewenangan.²⁸

²⁶ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah...*, h 209

²⁷ Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka Jakarta, 1991), h 170

²⁸ Philipus M. Hadjon, Et.All, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1997), h 130

M. Solly Lubis berpendapat bahwa tugas adalah kekuasaan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan Negara sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam konstitusi ataupun peraturan-peraturan pelaksanaannya. Sedangkan arti wewenang adalah pelaksanaan teknis urusan yang dimaksud (tugas). Dengan kata lain, tugas lebih prinsipil dari pada wewenang yang sifatnya lebih teknis.²⁹

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan prang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan “wewenang” hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya sebut kompetensi atau yuridiksi walaupun dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan perlu.³⁰

Berdasarkan beberapa definisi diatas, untuk membatasi pengertian kewenangan dalam tulisan ini, penulis menyimpulkan bahwa kewenangan pada hakekatnya adalah

²⁹ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 2001), h.

³⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah...*, h. 210.

kekuasaan dalam melaksanakan kewajiban ataupun tugas-tugas yang diemban pada seseorang atau suatu organ negara.

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.³¹

Kewenangan diperoleh melalui 2 (dua) cara yaitu:

1. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ Pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.³²

³¹ M. Jeffri Arlinandes Chandra Dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank Indonesia Dalam Pengaturan Dan Pengawasan Perbankan Di Indonesia Setelah Terbitnya UU Nomor 21 Tahun 2011 Tentang OJK*, (Bengkulu: Zigie Utama, 2018), h. 60

³² M. Jeffri Arlinandes Chandra Dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank...*, h 61

2. Pelimpahan Wewenang

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³

C. Teori *Siyasah Tanfidziyah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Kata “*faqaha*” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut istilah fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang di gali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*). Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman dan

³³ M. Jeffri Arlinandes Chandra Dan JT. Pareke, *Kewenangan Bank...*, h 61

pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.³⁴ Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur'an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.³⁵

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.³⁶

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (*ushul*) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang *furu'* (cabang-cabang/partikularistik) dari

³⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

³⁵ Hasan, Mustofa, Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih, *Madania* Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

³⁶ Hidayat, Syaiful, Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, *Tafaqquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Kata “siyasah” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan.³⁷ Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Secara linguistik, siyasah artinya megatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat sasa al-qaum, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beebropa arti, yakni bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur'an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. Siyasah adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat

³⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar ...*, h 26

manusia sesuai dengan syara'demi terciptanya kemashlahatan.³⁸

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.³⁹ Dari penegrtian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.⁴⁰

Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ul al-amr* dan dikepalai oleh seorang Amir atau Khalifah. istilah *ul al-amr* tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk lembaga legislatif, yudikatif dan untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi.

Namun dikarenakan praktek pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan di bawah kepala negara yang bertugas mengatur ketentuan

³⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar ...*, h 26

³⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar ...*, h 27

⁴⁰ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar ...*, h 27

perundang-undangaan seperti *Diwan al-Kharaj* (Dewan Pajak), *Diwan al-Ahdas* (Kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris pekerjaan umum, *Diwan al-Jund* (militer), *sahib al-bait al-mal* (pejabat keuangan), dan sebagainya yang telah terstruktur dengan jelas sejak masa kekhilafahan Umar bin Khattab maka untuk hal ini istilah *ul al-amr* mengalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai eksekutif. Sedang untuk Kepala Negara, *al-Maududi* menyebutnya sebagai Amir dan dikesempatan lain sebagai Khalifah.⁴¹

Tugas *Al-Sulthah Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang. Disini negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional).⁴²

Siyasah tanfidziyah merupakan bagian fiqh siyāsah 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

⁴¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisas* ,... h. 31

⁴² Yusdani, *Fiqh Politik Muslim* ,... h. 56

penting dalam perundang-undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.⁴³

Permasalahan di dalam *Fiqh Siyasah tanfidziyah* 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 tanfidziyah* 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.⁴⁴

Sebaliknya, kalau sesuai semangat kemaslahatan dan jiwa syar'iat maka kebijakan dan peraturan perundangundangan yang ditetapkan oleh penguasa tersebut wajib dipatuhi dan diikuti. Hal ini sesuai dengan firman Allah dalam QS An Nisa ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي

شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ

وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ؕ

⁴³ Yusdani, *Fiqh Politik Muslim*, ... h. 12

⁴⁴ Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqh*, ...h. 7

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.⁴⁵

2. Pengertian *Siyasah Tanfidziyah*

⁴⁵ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 28

Menurut al-Maududi, lembaga eksekutif dalam Islam dinyatakan dengan istilah *ul al-amr* dan dikepalai oleh seorang *Amir* atau *Khalifah*. istilah *ul al-amr* tidaklah hanya terbatas untuk lembaga eksekutif saja melainkan juga untuk lembaga legislatif, yudikatif dan untuk kalangan dalam arti yang lebih luas lagi.

Namun dikarenakan praktek pemerintahan Islam tidak menyebut istilah khusus untuk badan-badan di bawah kepala negara yang bertugas mengatur ketentuan perundang-undangaan seperti *Diwan al-Kharaj* (Dewan Pajak), *Diwan al-Ahdas* (Kepolisian), wali untuk setiap wilayah, sekretaris, pekerjaan umum, *Diwan al-Jund* (militer), *sahib al-bait al-māl* (pejabat keuangan), dan sebagainya yang telah terstruktur dengan jelas sejak masa kekhilafahan Umar bin Khattab maka untuk hal ini istilah *ul al-amr* mengalami penyempitan makna untuk mewakili lembaga-lembaga yang hanya berfungsi sebagai eksekutif. Sedang untuk Kepala Negara, al-Maududi menyebutnya sebagai Amir dan dikesempatan lain sebagai Khalifah.⁴⁶

Tugas *Al-Sulthah Tanfidziyah* adalah melaksanakan undang-undang. Disini negara memiliki kewewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan

⁴⁶ Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi ...*, h 31

dengan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan sesama negara (hubungan internasional).⁴⁷

Siyasah tanfidziyah merupakan bagian *fiqh siyāsah* 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.⁴⁸

Permasalahan di dalam *Fiqh Siyasah tanfidziyah* 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 tanfidziyah* 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.⁴⁹

⁴⁷ Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, h 31

⁴⁸ Yusdani, *Fiqh Politik ...*, h 56

⁴⁹ Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fiqh Hukum Islam ...*, h 7

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.⁵⁰

3. Ruang Lingkup *Siyasah Tanfidziyah*

Siyasah tanfidziyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

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

⁵⁰ Nasrun Haroen, *Ushul Fiqh 1*, (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h

8) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.⁵¹

Persoalan *siyasaḥ tanfidziyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat.

Karena dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵² *Interpretasi* adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah* dan kehendak *syar'i* (Allah). Bila tidak ada *nash* sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.⁵³ Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*.

⁵¹ Andiko, *Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah ...*, h 12

⁵² Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan ...*, h. 34

⁵³ Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 45

Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis *syura* (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).⁵⁴

Siyasah Tanfidziyah adalah salah satu cabang dari Fiqh Siyasah (hukum politik Islam) yang berkaitan dengan pelaksanaan dan eksekusi kebijakan atau hukum dalam suatu pemerintahan Islam. Secara umum, istilah "Tanfidziyah" berasal dari kata "tanfidz," yang berarti melaksanakan atau mengeksekusi. Dalam konteks siyasah (politik), siyasah tanfidziyah berfokus pada bagaimana kebijakan, peraturan, dan undang-undang yang sudah disusun oleh penguasa (imam/khalifah) dilaksanakan atau dijalankan oleh aparat negara.⁵⁵

Berikut adalah poin-poin penting terkait dengan Teori Siyasah Tanfidziyah:

1) Definisi dan Konsep

⁵⁴ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan ...*, h. 34

⁵⁵ [Http://Repository.Uinfasbengkulu.Ac.Id/2991/3/BAB%20II.Pdf](http://Repository.Uinfasbengkulu.Ac.Id/2991/3/BAB%20II.Pdf)

Siyasah Tanfidziyah dapat diartikan sebagai politik eksekutif atau pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas dalam sistem pemerintahan Islam. Teori ini berhubungan dengan penerapan hukum Islam (syariah) dalam ranah publik dan bagaimana aparat pemerintah berperan dalam menegakkan aturan-aturan tersebut. Pada dasarnya, siyasah tanfidziyah bertujuan untuk memastikan bahwa segala kebijakan dan hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan prinsip-prinsip syariah. Ini melibatkan penegakan hukum yang adil, menjaga keamanan, serta menegakkan keadilan sosial.⁵⁶

2) Peran Eksekutif dalam Siyasah Tanfidziyah

Dalam konteks pemerintahan Islam, peran eksekutif sangat penting dalam siyasah tanfidziyah.⁵⁷ Penguasa tertinggi (khalifah atau imam) bertindak sebagai pemimpin yang memastikan bahwa hukum syariah dijalankan dengan benar. Mereka dibantu oleh aparat pemerintahan atau pejabat eksekutif yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan negara. Eksekutif dalam teori ini harus memiliki sifat-sifat tertentu, seperti amanah (dipercaya), jujur, dan adil. Dalam pelaksanaan tugasnya, mereka juga harus bertanggung jawab kepada rakyat dan

⁵⁶ <https://Repository.Ar-Raniry.Ac.Id/Id/Eprint/33924/1/N.Pdf>

⁵⁷ <https://Repository.Radenintan.Ac.Id/23598/1/BAB%201%205%20>

kepada Allah, karena tugas mereka dianggap sebagai amanah yang harus dijalankan sesuai dengan syariat Islam.

3) Aspek Hukum dan Keadilan dalam Siyasah Tanfidziyah

Salah satu aspek penting dari siyasah tanfidziyah adalah penegakan hukum yang adil. Dalam sistem pemerintahan Islam, setiap kebijakan dan hukum harus didasarkan pada prinsip keadilan sebagaimana ditetapkan dalam Al-Qur'an dan Hadits. Penegakan hukum dalam siyasah tanfidziyah mencakup berbagai aspek, seperti:

- a. Hukuman pidana (hudud): Penerapan hukuman-hukuman sesuai dengan syariah untuk pelanggaran tertentu, seperti pencurian, perzinahan, dan pembunuhan.
- b. Penyelesaian sengketa: Hakim dan lembaga peradilan bertugas untuk menyelesaikan perselisihan antar warga sesuai dengan hukum Islam.
- c. Perlindungan hak-hak rakyat: Pemerintah bertanggung jawab untuk melindungi hak-hak individu dan masyarakat, seperti hak atas keamanan, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan.⁵⁸

Implementasi hukum ini harus dijalankan dengan transparan dan tidak memihak, sehingga masyarakat dapat merasakan keadilan dan kepastian hukum.⁵⁹

⁵⁸ <http://Repository.Radenintan.Ac.Id/23743/1/PUSAT%20BAB%201%20DAN%202.Pdf>

⁵⁹ <https://Repository.Iainpare.Ac.Id/Id/Eprint/6586/1/18.2600.001.Pdf>

4) Institusi yang Terlibat dalam Siyasa Tanfidziyah

Untuk menjalankan siyasa tanfidziyah, ada beberapa institusi penting dalam sistem pemerintahan Islam, antara lain:

- a. Wali al-Amr (Pemimpin/Penguasa): Pemimpin tertinggi yang bertanggung jawab dalam menegakkan hukum dan kebijakan berdasarkan syariat Islam.
 - b. Qadhi (Hakim): Lembaga peradilan yang bertugas memutuskan perkara sesuai hukum syariah.
 - c. Hisbah (Otoritas Pengawas/Penegak Moral): Institusi yang mengawasi pelaksanaan hukum di masyarakat, terutama dalam urusan moralitas, keadilan pasar, dan kepatuhan terhadap syariat.
 - d. Militer (Jund): Berperan dalam menjaga keamanan dan menegakkan hukum di masyarakat, termasuk menjaga wilayah negara dari ancaman luar dan dalam negeri.⁶⁰
- #### 5) Contoh Penerapan Siyasa Tanfidziyah dalam Sejarah Islam
- a. Masa Kekhalifahan Umar bin Khattab: Umar dikenal sebagai pemimpin yang sangat fokus pada implementasi keadilan dan pemerintahan yang transparan. Di bawah kepemimpinannya, hukum Islam ditegakkan secara adil, dan berbagai kebijakan yang memprioritaskan kesejahteraan rakyat dilaksanakan dengan tegas.

⁶⁰ <http://Repository.Uin-Suska.Ac.Id>

- b. Kekhalifahan Umayyah dan Abbasiyah: Pada masa ini, siyasah tanfidziyah dijalankan dengan menggunakan lembaga-lembaga pemerintah yang terstruktur, seperti sistem peradilan, kepolisian, dan militer yang bertugas menjalankan kebijakan pemerintah sesuai syariat.⁶¹

6) Prinsip-prinsip dalam Siyasah Tanfidziyah

Ada beberapa prinsip utama dalam siyasah tanfidziyah yang harus dipegang teguh oleh pemimpin dan aparat eksekutif, yaitu:

- a. Keadilan ('Adalah): Semua tindakan pemerintah harus mencerminkan keadilan sosial dan hukum, tanpa diskriminasi atau penyalahgunaan kekuasaan.
- b. Masalahah (Kesejahteraan Umum): Setiap kebijakan yang diambil harus bertujuan untuk mendatangkan manfaat bagi masyarakat dan menghindari kerugian atau kemudharatan.
- c. Amanah (Kepercayaan): Pemimpin dan pejabat eksekutif harus melaksanakan tugas mereka dengan penuh tanggung jawab, amanah, dan menjaga kepercayaan yang diberikan oleh rakyat dan oleh Allah.
- d. Ihsan (Kebaikan dan Kesempurnaan): Dalam mengeksekusi kebijakan, pemerintah harus selalu berusaha melakukan yang terbaik, baik dalam aspek

61

spiritual maupun material, untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.⁶²

7) Relevansi Siyasah Tanfidziyah di Masa Modern

Siyasah tanfidziyah tetap relevan dalam konteks pemerintahan modern, terutama di negara-negara yang menerapkan sistem hukum berbasis syariah atau hukum Islam. Prinsip-prinsip seperti keadilan, transparansi, dan amanah masih sangat relevan dalam pelaksanaan hukum dan kebijakan publik. Selain itu, pendekatan ini dapat digunakan dalam konteks negara modern untuk menekankan perlunya integritas dalam pemerintahan dan penegakan hukum yang adil serta tidak memihak.⁶³

Teori Siyasah Tanfidziyah menekankan pada pentingnya eksekusi dan pelaksanaan hukum serta kebijakan publik yang sesuai dengan prinsip syariah. Ini mencakup aspek penegakan hukum yang adil, perlindungan hak-hak rakyat, dan pemenuhan kesejahteraan umum. Pemimpin dan aparat pemerintah bertanggung jawab untuk menjalankan tugas mereka dengan amanah, keadilan, dan tanggung jawab kepada Allah dan masyarakat. Meskipun konsep ini berkembang dalam konteks pemerintahan Islam

⁶² <https://Petita.Ar-Raniry.Ac.Id>

⁶³ <http://Repository.Uinfasbengkulu.Ac.Id/2991/3/BAB%20II.Pdf>

klasik, prinsip-prinsipnya tetap relevan dalam sistem politik modern yang menekankan integritas dan keadilan dalam pemerintahan.

