BAB II

KERANGKA TEORI

A. Implementasi

1.Pengertian Implementasi

Secara umum istilah Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan.Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Salah satu upaya mewujudkan dalam suatau sistem adalah implementasi. Kebijakan yang telah ditentukan, karena tanpa implementasi sebuah konsep tidak akan pernah terwujudkan. 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 dapat dikatakan sebagai suatu proses penerapan atau pelaksanaan. Pengertian implementasi yang berdiri sendiri sebagai kata kerja yang dapat ditemukan dalam konteks penelitian ilmiah. Implementasi biasanya terkaitdengan suatu kebijaksanaan yang ditetapkanolehsuatulembaga atau badan tertentu untuk mencapai satutujuanyangditetapkan. Suatu kata kerja mengimplementasikansudah 2 sepantasnya terkait dengan

[20] Bagong Suyanto, *Masalah Sosial Anak*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hal 182.

kata benda kebijaksanaan (Pressman dan Widavsky dalam Wahab(2004)).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah caraagarsebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebihdankurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, makaada dua pilihan Langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk programprogramataumelalui formulasi kebijakan derivate atau turunandari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalambentukundang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakanyangmemerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkansebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yangbisalangsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, KeputusanKepalaDaerah, Keptusan Kepala Dinas, dan lain-lain (Riant 2004).

2. Model Model Implementasi Kebijakan

Model Implementasi Kebijakan mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja. Model ini seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antar variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan kepentingan, tetapi juga menjelasnkan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas.[21]

a. Model Menurut George Edward III

[21] Solichin. Wahab, Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implemntasi Kebijakan Negara., Edisi kedu (Jakarta: Bumi Aksara, 2011

Model ini menjelaskan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implem-entasi kebijakan antara lain yaitu faktor:[22]

1) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apayangharus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran(target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telahdikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabilaimplementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber dayamanusia,misalnya kompetensi implementor dan sumberdayafinansial.
3) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yangdimilikioleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifatdemokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yangbaik, maka implementor tersebut dapat menjalankankebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkanolehpembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikapatau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan,maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidakefektif.

[22] Edward III, 4 Komponen Teori Implementasi Peraturan, 2010.

4) Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yangrumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasitidak fleksibel.

B. Penegakan Hukum

1.**Pengertian Penegakan Hukum**

Dalam Bahasa Inggris, penegakan hukum disebut law enforcement. Sementara dalam bahasa Belanda rechtshandhaving. Istilah ini membawa pada pemikiran selalu dengan force untuk menegakkan hukum dan hanya terkait dengan pidana saja yang dikuatkan dengan kebiasaan menyebut penegak hukum ialah polisi, hakim, dan jaksa. Handhaving menurut Notitie Handhaving Millieurecht, ialah upaya mengawasi dan menerapkan penggunaan instrumen administratif, pidana, atau perdata, hingga tercapai hukum dan aturan yang tertata bagi umum dan individu.

Penegakan hukum merupakan tugas eksekutif dalam struktur kelembagaan negara modern, dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif dimaksud, atau yang disebut birokrasi penegakan hukum. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang

tercantum dalam peraturan (hukum) sesuai dengan bidang-bidang yang ditangani (welfare state).Penegakan hukum menurut pendapat Soerjono Soekanto adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilainilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah, pandangan-pandangan yang mantap dan mengejawantahkannya dalam sikap, tindak sebagai serangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan kedamaian pergaulan hidup[23]

Fungsi dari hukum untuk melindungi kepentingan manusia. Ada tiga unsur yang diperhatikan dalam penegakan hukum, yakni:

1) Kepastian hukum (Rechtssicherheit)
2) Kemanfaatan (Zweckmassigkeit)
3) Keadilan (Gerechtigkeit)

Hukum memberikan sesuatu pasti karena untuk menertibkan umum. Kepastian hukum ini ialah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenangwenang. Kedua, dikarenakan hukum untuk manusia, maka pelaksanaanya harus memberi manfaat bagi masyarkat. Hukum bersifat umum, mengikat, dan menyamaratakan, sehingga penegakan hendaknya adil. Jika hanya satu unsur yang diperhatikan, maka unsur lain akan dikorbakan. Maka, tiga unsur itu harus diperhatikan agar seimbang[24]

Untuk menegakkan hukum, diusahakan upaya preventif dan represif. Secara preventif, mencegah pelanggaran oleh warga

---

[23] Jur Andi Hamzah, Penegakan Hukum Lingkungan (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 48

[24] Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, Politik Hukum Pidana: Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar,2005), 111-112.

masyarakat yang dilakukan oleh badan-badan eksekutif dan kepolisian. Sedangkan secara represif apabila masih ada pelanggaran setelah preventif, diperankan kepolisian, kejaksaan, lembaga Pengadilan dan lembaga Kemasyarakatan.

2. Kendala dalam Upaya Penegakan Hukum

Menurut Laurance M. Friedman, pelaksanaan hukum diibaratkan sebuah organisme kompleks yang struktur, substansi, juga budayanya saling berinteraksi. Ada tiga komponen sistem hukum syarat penegakan hukum dikatakan berhasil:

1) Struktur hukum yaitu Bergerak dalam sistem atau fasilitas yang ada dan di siapkan. Jadi lebih kepada institut penegak hukum.
2). Substansi hukum yaitu Reaksi kenyataan di terbitkan hukum, misal Undang-undang.
3). Budaya hukum Yaitu Perbuatan publik yang mendorong faktor penentu hukum mendapat tempat di budaya masyarakat

Di kalangan masyarakat, ada transformasi perilaku hukum positive, yaitu patuh aturan hukum, disiplin, dan mempercayakan persoalan pada penegak hukum berkompeten, dan main hakim tidak lagi jadi budaya negeri. Akan tetapi dalam tatanan sosiolgis kita masih harus bersabar karena kondisi masyarakat yang ideal masih belum terwujud. Keterbukaan dan demokratisasi kehidupan soal politik sudah mulai memprihatinkan, akan tetapi pemahaman hak dan kewajiban setiap orang dalam tatanan masyarakat, sebagai

prasyarat terjadinya kehidupan disiplin, taat hukum, saling menghargai, ternyata masih perlu waktu panjang untuk menjangkaunya[25]

Penegakan Hukum (law enforcement) menurut Satjipto Raharjo menyampaikan pendapatnya mengenai penegakan hukum (law enforcement) adalah pelaksanaan hukum secara konkrit dalam kehidupan masyarakat.[26] Penegakan hukum menurut A. Hamid S. Attamimi seperti yang dikutip Siswanto Sunarno pada hakikatnya adalah penegakan norma-norma hukum, baik yang berfungsi suruhan (gebot, command) atau berfungsi lain seperti memberi kuasa (ermachtigen, to empower), membolehkan (erlauben, to permit), dan menyimpangi (derogieren, to derogate). Lebih lanjut Siswanto Sunarno mengatakan bahwa dalam suatu negara berdasarkan atas hukum materiil atau sosial yang bertekad memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa maka penegakan hukum peraturan perundang-undangan tidak dapat dicegah.[27]

Berdasarkan penjelasan diatas diketahui bahwa yang dimaksud dengan penegakkan hukum adalah penerapan sanksi hukum sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Dalam islam penegakan hukum harus dilaksanakan dengan seadil-adilnya

---

[25] Ilhami Bisri, Sistem Hukum Indonesia Prinsip-Prinsip dan Implemenasi Hukum di Indonesia, 134

[26] Satjipto Raharjo, Ilmu Hukum, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000), 175

[27] Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 42

seperti yang termuat dalam Surah An-Nisa ayat 58 yang berbunyi sebagai berikut:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ
إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Artinya : "*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat*"

Ayat tersebut memerintahkan umat islam untuk menetapkan hukum dengan seadil-adilnya dengan tidak dzalim dan memihak pihak tertentu. Demikian halnya dengan pelaksanaan penegakan hukum yang harus dilaksanakan dengan seadil-adilnya tanpa adanya keterpihakan.

3. Efektivitas Hukum

Menurut Barda Nawawi Arief, efektivitas mengandung arti "keefektifa-an" pengaruh atau efek keberhasilan, atau kemanjuran.[28] Sementara menurut Supriyono menyatakan efektivitas adalah hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran semakin besar kontribusi daripada keluaran

[28] Barda Nawawi Arief, Kapita Selekta Hukum Pidana, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2003), 85

yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut[29]

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, disimpulkan bahwa efektivitas merupakan suatu sasaran atau tujuan yang dikehendaki telah tercapai, maka hal tersebut dapat dikatakan efektif, begitu pula sebaliknya apabila sasaran tidak tercapai dalam waktu yang ditentukan, maka pekerjaan itu tidak efektif. Hal itu menjadi tujuan ukuran untuk menentukan efektif tidaknya tujuan atau sasaran yang digariskan atau dengan kata lain untuk mengukur tingkat efektivitas adalah perbandingan antara recana atau target yang telah ditentukan dengan hasil yang dicapai. Ini dapat dikatakan efektif apabila tujuan atau sasaran yang dikehendaki dapat tercapai sesuai dengan rencana semula dan menimbulkan efek atau dampak terhadap apa yang diinginkan atau diharapkan.

Mengenai kaitannya dengan hukum, efektivitas diartikan sebagai bentuk tercapainya sasaran hukum dalam suatu aturan yang berlaku Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya

[29]Supriyono, Sistem Pengendalian Manajemen, Edisis Pertama, (Yogyakarta: BPFE, 2000), 29

karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya[30]

C. Teori Hukum Kesehatan

Hukum Kesehatan adalah semua ketentuan hukum yang berhubungan langsung dengan pemeliharaan/pelayanan kesehatan dan penerapannya, serta hak dan kewajiban baik dari perorangan dan segenap lapisan masyarakat sebagai penerima layanan kesehatan (health receivers) maupun sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan (health providers) dalam segala aspek organisasi, sarana, pedoman-pedoman medik, ilmu pengetahuan kesehatan dan hukum, serta sumber-sumber hukum lainnya.

Soekidjo Notoatmodjo mengemukakan bahwa, hukum kesehatan termasuk hukum "lex specialis", melindungi secara khusus tugas profesi kesehatan (provider) dalam program pelayanan kesehatan manusia menuju ke arah tujuan deklarasi "health for all" dan perlindungan secara khusus terhadap pasien "receiver" untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Sendirinya hukum kesehatan ini mengatur hak dan kewajiban masing-masing penyelenggara pelayanan dan penerima pelayanan, baik sebagai perorangan (pasien) atau kelompok masyarakat[31].

---

[30] Achmad Ali. Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence). (Jakarta: Penerbit Kencana, 2009), 375

[31] Soekidjo Notoatmodjo, Etika dan Hukum Kesehatan, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal 44. 2 Sri Siswati, Etika dan Hukum Kesehatan dalam Perspektif Undang-Undang Kesehatan, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal 11

Sumber hukum kesehatan tidak hanya bertumpu pada hukum tertulis (undangundang), namun juga pada yurisprudensi, traktat, konsensus, dan pendapat ahli hukum serta ahli kedokteran (termasuk doktrin). Hukum kesehatan dilihat dari objeknya mencakup segala aspek yang berkaitan dengan pemeliharaan kesehatan (zorg voor de gezondheid).Dengan demikian dapat dibayangkan bahwa sumber hukum kesehatan cukup luas dan kompleks[32].

Ada beberapa asas hukum di dalam ilmu kesehatan, yaitu:

a. "Sa science et sa conscience" artinya ya ilmunya dan ya hati nuraninya. Maksud dari pernyataan ini adalah bahwa kepandaian seorang ahli kesehatan tidak boleh bertentangan dengan hati nurani dan kemanusiaannya. Biasanya digunakan pada pengaturan hak-hak dokter, dimana dokter berhak menolak dilakukannya tindakan medis jika bertentangan dengan hati nuraninya
b. "Agroti Salus Lex Suprema" artinya keselamatan pasien adalah hukum yang tertinggi.
c. "Deminimis noncurat lex" artinya hukum tidak mencampuri hal-hal yang sepele. Hal ini berkaitan dengan kelalaian yang dilakukan oleh tenaga kesehatan. Selama kelalaian tersebut tidak berdampak merugikan pasien maka hukum tidak akan menuntut.

[32] Ibid, hal 5.

d. "Res Ipsa liquitur" artinya faktanya telah berbicara. Digunakan di dalam kasus-kasus malpraktek dimana kelalaian yang terjadi tidak perlu pembuktian lebih lanjut karena faktanya terlihat jelas.[33]

D. Kawasan Tanpa Rokok Berdasrkan Peraturan Daerah Nomor 63 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kaur

1. Kawasan Tanpa Rokok

Kawasan Tanpa Rokok, yang selanjutnya disingkat KTR adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/ atau mempromosikan produk tembakau.[34]Dalam Peraturan Daerah Pasal 2 Nomor 63 Tahun 2018Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Di Kabupaten Kaur

(1). KTR meliputi bangunan dalam dan luar gedung yang merupakan tempat masya.rakat orang perorang beraktifitas yang meliputi :

a. fasilitas pelayanan kesehatan yang meliputi seluruh sarana pe1ayanan baik dalam maupun luar gedung pelayanan kecuali pada tempat yang dikhususkan untuk merokok, Fasilitas yang dimaksud meliputi: Rumah Sakit, Poli Klinik, Puskesmas, Balai Pengobatan, Laboratorium, Posyandu,

---

[33] Alexandra Indriyanti Dewi, Etika dan Hukum Kesehatan, Pustaka Book Publisher, Yogyakarta, 2008, hal 166

[34] Kemenkes RI. 2012. Pedoman Teknis Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok. Kemenkes RI. Jakarta

Posbindu dan tempat praktek kesehatan perseorangan/swasta;

b. tempat proses belajar mengajar yang meliputi seluruh sarana belajar mengajar baik dalain maupun luar gedung belaja.r, Fa.silitas yang dimaksud meliputi : Sekolah, Perguruan Tinggi, Balai Pendidikan dan Pelatihan, Balai Latihan Kerja, Bimbingan Belajar, tempat kursus;
c. tempat anak bermain yang meliputi seluruh sarana. tempat bermain ana.k baik dalam maupun luar tempat bermain, Fasilitas d ima.ksud antara lain : Penitipa.n Ana.k, Penitipan Anak Usia Dini (PAUD) dan Tamai1 Kanak-Kanak
d. tempat ibadah yang meliputi seluruh saraana tempat ibadah baik dalam ma.upu n luar tempa.t ibadah, Fasilitas tersebut meliputi Masjid atau Mushola, Gereja, Vihara, Pura, dan tempat ibadah lainnya;
e. angkutan Umum yang meliputi seluruh sarana angkutan umu m, Fasilitas tersebut meliputi bus umum, taxi, angkutan kota termasuk kendaraan wisata, bus angkutan anak sekolah dan bus a ngkutfill karyawan, angkutan antarkota, angkutan pedesaan dan angkutan air;
f. tempat Kerja yang meliputi seluruh sarana tempat kerja baik dalam maupun luar tempat kerja kecuali pada tempat yang di khususkan untuk merokok. Fasilitas tersebut meliputi Perkantoran Pemerintah baik sipil maupun TN! daI1 POLRJ, Perkantoran Swasta, Industri dan Bengkel

g. tempat umum meliputi seluruh tempat-tempat umum kecuali pada tempat yang dikhususkan untuk merokok. Fasilitas tersebut antara lain pasa.r tradisional, tempat wisata, tempat hiburan, hotel, restoran, tempat rekreasi, halte dan terminal angkutan umum;dan
h. tempat lain yang ditetapkan.

(2) Tempat lain sebagaimana dima.ksud pada ayat (1) huruf h, meliputi :

a. seluruh saraI1a dan prasarana olahraga di wilayah Kabupaten Kaur kecuali pada tempat yang dikhususkan untuk mcrokok;
b. aula serbaguna Kabupaten Kaur kecuali pada tempat yang dikhususkan unluk merokok; dan
c. stasiun Pengisian Bahan Bakar kecuali pada tempat yang dikhususkan untuk merokok.

2. Sanksi Administrasi

(1). Setiap orang perorangan yang melakukan kegiatan merokok, memproduksi atau membuat rokok, menjua1/membeli rokok dan menyelenggarakan iklan rokok dalam KTR dikenakan sank si administrasi berupa:

a. peringatan lisan; dan
b. peringatan tertulis.

(2).Setiap Badan Usaha dan Badan Hukum yang melakukan kegiatan memproduksi atau membuat rokok, menjual/ membeli

rokok dan menyelenggarakan iklan rokok dalam KTR dikenakan sanksi administrasi bcrupa:

a. peringatan lisan;
b. peringatan tertulis;
c. penghentian sementara kegiatan; dan
d. pencabutan izin usaha.

(3). Ketentuan pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat(2) diberikan dengan ketentuan :

a. peringatan lisan diberikanjika pertama kali pelanggaran dilakukan;
b. setelah peringatan lisan diberikan sebanyak 2 (dua) kali kemudian tidak ada perbaikan atau tidak diindahkan maka diberi peringatan tertulis;
c. 8etelah 2 (tlua) kali peringatan tertulis titlak dipatuhi maka tlilakukan penghentian sementara kegiatan; dan
d. setelah secara nyata melakukan pertentangan dan tidak ada niat baik untuk mematuhi ketentuan KTR, dilakukan pencabutan Izin Usaha

E.Siyasah Dusturiyah

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.

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 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[35].

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan "dusturi". Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah "seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama." Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi).

---

[35] H.A.Djazuli, Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari"ah, (Jakarta: Kencana, 2003), hlm. 47

Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu Negara[36].

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumbersumber 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[37].

Singkatnya siyasah dusturiyah yang membahas masalah PerundangUndangan Negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk Pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan, agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Adapun pembahasan tersebut

---

[36] Muhammad Iqbal, Kontekstualisasi Doktrin.... hlm. 177-178

[37] Ibid, hlm. 178

meliputi konsep imamah, pemerintah, kehakiman, khilafah, rakyat, lembaga legislatif, dan lainnya. Oleh karena itu, dalam siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas berkenaan 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[38]

2.**Ruang Lingkup dan Kajian Siyasah Dusturiyah**

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut :[39]

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*
8. Persoalan wizarah dan perbandingannya

Persoalan fiqh siyasah dusturiyah 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

[38] A. Djazuli, Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah, (Jakarta: kencana, 2013), h. 47.

[39] H.A.Djazuli, Fiqh Siyasah Implementasi.... hlm. 47

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[40]

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini. Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif *(al-sulthah al-tasyri"iyyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur"an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara unttuk 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.

[40] Ibid, hlm. 47-48

Karena wewenang menetapkan syariat merupakan wewenang Allah SWT, maka tugas dan wewenang lembaga legislatif hanya sebatas memahami serta menggali sumber-sumber syariat islam yakni: Al-Quran dan Sunnah Nabi yang menjelaskan hukum-hukum terkandung didalamnya. Oleh sebab itu peraturan dan Undang-Undang yang hendak dikeluarkan oleh lembaga legislatif haruslah mengikuti ketentuan-ketentuan kedua syariat islam sebagaimana yang telah dijelaskan diatas

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). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya.Al-Sulthah Al-Tanfidziyyah merupakan kekuasaan eksekutif atau seperti yang dikemukakan oleh Al-Maududi, Al-Sulthah Al-Tanfidziyyah yang biasa disebut ulil amri yang mencakup persoalan imamah/imam, khilafah/khalifah, imarah/amir, dan wizarah/wazir.

Adapun tugas al-sulthah al-tanfidziyyah yaitu melaksanakan UndangUndang. Negara memiliki kewenangan untuk mengaktualisasikan atau menjabarkan Perundang-Undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan yang menyangkut dengan hubungan antar negara (hubungan internasional) maupun urusan dalam negeri.[41]

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha''iyah)*. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah al-hisbah (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha*‟ (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah al- mazhalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat)[42]

Al-Sulthah Al-Qadhaiyyah adalah kekuasaan yudikatif yang memiliki hubungan dengan tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan masalah-masalah baik permasalahan perdata maupun pidana serta terkait juga dengan sengketa

[41] La Samsu, Al-Sultah Al-Tasyri'iyah..., h. 160
[42] Muhammad Iqbal, Kontekstualisasi Doktrin . hlm. 157-158

keadministrasian yang berkaitan dengan Negara seperti persoalan-persoalan yang menjadi penentu sah atau tidaknya Undang-Undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji materi konstitusi suatu Negara.Adapun tugas al-sulthah al-qadhaiyyah adalah untuk mempertahankan hukum dan Perundang-Undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dengan tujuan untuk menegakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta menguatkan negara, menstabilkan kedudukan hukum kepala negara serta menjamin adanya kepastian hukum demikemaslahatan umat manusia disetiap di negara tersebut[43]

3. Sumber Hukum Siyasah Dusturiyah

a. Al-Qur'an

Kata Al-Quran dalam kamus bahasa Arab berasal dari kata Qara'a yang artinya membaca. Bentuk mashdarnya artinya bacaan dan apa yang tertulis padanya. Secara istilah Al-Qur'an adalah Kalamullah yang diturunkan kepada Nabi Muhammad, tertulis dalam mushhaf berbahasa Arab, yang sampai kepada kita sebagaimana ditukil dari Rasulullah secara mutawatir dengan tidak diragukan, bila membacanya mengandung nilai ibadah, dimulai dengan surat Al-Fatihah dan diakhiri dengan surat An-Nas.[44]

b. As-Sunnah

---

[43] Asmarianti, Sri Yunarti, Analisis Sulthah Qhadaiyyah terhadap putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-XV/2017 terkait Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi, Jurnal Integrasi Ilmu Syariah, Volume 3,Nomor 1. Jurnal, Januari, 2022, h. 28.

[44] Zainudin Ali, Ilmu Ushul Fikih, (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), h. 106

Sunnah secara kamus berarti cara yang dibiasakan atau cara yang terpuji. Sunnah lebih umum disebut hadits yang mempunyai beberapa arti yakni: dekat, baru, dan berita. Dari beberapa pengertian tersebut maka yang sesuai untuk pembahasan ini adalah hadits dalam arti khabar, secara kamus menurut ulama ushul fiqh adalah As-Sunnah atau yang biasa disebut hadis adalah segala sesuatu yang disandarkan kepada Nabi muhammad SAW. baik berupa perkataan, perbuatan atau persetujuan[45]

c. Ijma'

Ijma' adalah kesepakatan yang dilakukan para ulama dalam menetapkan hukum yang tidak didapatkan dalam Al-Qur'an dan hadis dalam suatu perkara yang sedang terjadi. Ijma' merupakan keputusan bersama yang dilakukan para ulama dengan cara ijtihad yang kemudian dirundingkan dan disepakati. Untuk penetapannya ijma' tetap berdasarkan atau berlandaskan pada Al-Qur'an dan hadis, dan hasil dari ijma disebut dengan fatwa.[46]

d.Qiyas

Sumber hukum islam yang terakhir yang disepakati adalah qias. Qias digunakan dan diterapkan ketika suatu masalah tidak ada hukum di AlQur'an, hadis dan ijma'. Barulah menggunakan qiyas dengan cara mengambil perumpaan antara dua peristiwa

---

[45] Abdul Wahhab Khallaf, Ilmu Ushul Fikih, (Jakarta: Pustaka Amani, 2010), h. 137

[46] Ali Abd Al-Raziq, Al-Ijma'fi Al-Shari'ah Al-Islamiyyah, (Kairo: Al-Majlis Al-A'la li Al-'Ammah,2005), h. 27.

atau lebih. Dari persamaan inilah kemudian dibuat analogi deduksi atau analogical deduction.[47]

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI FATMAWATI SUKARNO
BENGKULU

[47] Hakim Javid Iqbal, Masalah-Masalah Teori Politik Islam , (Bandung: Mizan, 1996), h. 57