

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Kepatuhan Hukum

1. Pengertian Kepatuhan Hukum

Hukum merupakan salah satu instrumen untuk mengatur tingkah laku masyarakat dalam mengatur pergaulan hidup. Secara sosiologis hukum mengandung berbagai unsur antara lain rencana-rencana tindakan atau perilaku, kondisi dan situasi tertentu.²⁴

Definisi hukum umumnya telah banyak dikemukakan oleh para ahli dengan pendapatnya masing-masing, seperti menurut Abdul Manan:

Hukum adalah suatu rangkaian peraturan yang menguasai tingkah laku dan perbuatan tertentu dari manusia dalam hidup bermasyarakat. Hukum itu sendiri mempunyai ciri yang tetap yakni hukum merupakan suatu organ peraturan-peraturan abstrak, hukum untuk mengatur kepentingan-kepentingan manusia, siapa saja yang melanggar hukum akan dikenakan sanksi sesuai dengan apa yang telah ditentukan.²⁵

S. M. Amin, seorang ahli hukum juga mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Hukum adalah kumpulan-kumpulan peraturan-peraturan yang terdiri dari norma dan sanksi-sanksi itu

²⁴ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2006), h. 2

²⁵ Abdul Manan, *Aspek-aspek*,... h. 2

disebut hukum dan tujuan hukum itu adalah mengadakan ketatatertiban dalam pergaulan manusia, sehingga keamanan dan ketertiban terpelihara.²⁶

Menurut J. C. T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto sebagai berikut:

Hukum adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang mengatur tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu.²⁷

Hukum juga didefinisikan oleh M.H. Tirtaamidjaja seperti sebagai berikut:

Hukum adalah semua aturan (norma) yang harus diturut dalam tingkah laku tindakan-tindakan dalam pergaulan hidup dengan ancaman mesti mengganti kerugian, jika melanggar aturan-aturan itu akan membahayakan diri sendiri atau harta, umpamanya orang akan kehilangan kemerdekaannya, didenda dan sebagainya.²⁸

Berbagai definisi para ahli tersebut diatas memperoleh kesimpulan bahwa pada dasarnya hukum adalah segala peraturan yang di dalamnya berisi peraturan-peraturan yang

²⁶ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1992), h. 11

²⁷ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*,... h. 11-12

²⁸ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*,... h. 12

wajib ditaati oleh semua orang dan terdapat sanksi yang tegas di dalamnya bagi yang melanggar.

Ketaatan adalah sikap patuh pada aturan yang berlaku. Bukan di sebabkan oleh adanya sanksi yang tegas atau hadirnya aparat negara, misalnya polisi. Kepatuhan adalah sikap yang muncul dari dorongan tanggung jawab kamu sebagai warga negara yang baik.

Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.²⁹

Kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan.³⁰

²⁹ <https://www.zriefmaronie.blogspot.com>, diakses pada 08 Juni 2023

³⁰ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum, Edisi Pertama*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1982), h. 152

2. Teori kepatuhan Hukum

Menurut Soerjono, Salman, hakikat kepatuhan hukum memiliki 3 (tiga) faktor yang menyebabkan warga masyarakat mematuhi hukum, antara lain:

a. *Compliance*

Suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.

b. *Identification*

Terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik-buruk interaksi.

c. *Internalization*

Pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah hukum karena secara intrinsik kepatuhan tadi mempunyai imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena ia mengubah nilai-nilai semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya. Tahap ini merupakan derajat kepatuhan tertinggi, dimana ketaatan itu timbul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.³¹

Dengan ini dapat di simpulkan bahwa bentuk hakikat kepatuhan hukum pada intinya seperti:

- a. *Compliance*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan tersebut, sehingga tujuan dari kepatuhan hanya untuk terhindar dari sanksi hukum yang ada, seperti apabila polisi sebagai penegak hukum melakukan operasi yang

³¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), h.

bertujuan memeriksa kelengkapan berkendara para pelanggar akan memilih jalan lain agar terhindar dari operasi tersebut.

- b. *Identification*, bentuk kepatuhan hukum di masyarakat yang di sebabkan karena untuk mempertahankan hubungan yang menyenangkan dengan orang atau kelompok lain, seperti seorang anak di bawah yang memiliki keinginan berkendara tetapi di karenakan salah satu dari kedua orang tua anak tersebut adalah penegak hukum maka anak di bawah umur tersebut lebih memilih tidak menggunakan kendaraan bermotor.
- c. *Internalization*, bentuk kepatuhan hukum masyarakat di karenakan masyarakat mengetahui tujuan dan fungsi dari kaidah hukum tersebut, sehingga menyebabkan masyarakat patuh kepada peraturan tersebut, seperti orang tua anak di bawah umur yang melarang anaknya menggunakan kendaraan bermotor di karenakan anak usia di bawah umur biasanya masih kurang mampu mengontrol emosi, kematangan berfikir kurang, kesadaran akan tanggung jawab rendah dan di tambah lagi kurangnya pemahaman akan pentingnya keselamatan.

Dengan mengetahui ketiga jenis ketaatan ini maka kita dapat mengidentifikasi seberapa efektifnya suatu peraturan perundang-undangan. Semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu undang-undang hanya dengan ketaatan

yang bersifat compliance atau identification, berarti kualitas keefektifan aturan undang-undang itu masih rendah, sebaliknya semakin banyak warga masyarakat yang menaati suatu aturan perundang-undangan dengan ketaatan yang bersifat internalization, maka semakin tinggi kualitas keefektifan aturan atau undang-undang itu.

B. 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:³²

- a. Daerah tidak bersifat staat

³² Makhya, Syarief, *Ilmu Pemerintahan*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2006), h. 101

- 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
- 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 wadah 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.³³

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, 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.

³³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), h. 35

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 proporsional bagi setiap warga Negara.

Berdasarkan teori di atas tentang pemerintahan daerah, bahwa dalam Implementasi Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 4 Tahun 2021 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bengkulu Tahun 2021-2041 Terhadap Pembangunan Jalan Kota Bengkulu Perspektif Siyasah

Syar'iyah, 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 Pemerintah Daerah ialah teori pemerintahan daerah.

C. Teori *Siyasah Syari'iyah*

1. Pengertian *Siyasah Syar'iyah*

Secara etimologi *siyasah Syar'iyah* berasal dari kata *Syara'a* yang berarti sesuatu yang bersifat *Syar'i* atau bisa diartikan sebagai peraturan atau politik yang bersifat *Syar'i*. Secara terminologis menurut Ibnu Akil adalah sesuatu tindakan yang secara praktis membawa manusia dekat dengan kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan.³⁴

Dari definisi *siyasah* yang dikemukakan Ibnu 'Aqail di atas mengandung beberapa pengertian. Pertama, bahwa tindakan atau kebijakan *siyasah* itu untuk kepentingan orang banyak. Ini menunjukkan bahwa *siyasah* itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik.

³⁴ Wahbah zuhaily, *Ushul Fiqh, kuliyyat da'wah al Islami*, (Jakarta: Radar Jaya Pratama,1997), h. 89

Kedua, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari *siyasah* yang penuh cabang dan pilihan. Ketiga, *siyasah* itu dalam wilayah *ijtihadi*, yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil qath'i dari al-Qur'an dan Sunnah melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah *ijtihadi* maka dalam *siyasah* yang sering digunakan adalah pendekatan *qiyas* dan *maslaha mursalah*. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya *siyasah Syar'iyah* adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit.³⁵

Adapun *Siyasah Syar'iyah* dalam arti ilmu adalah suatu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat.³⁶

³⁵ A.Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2003), h. 29

³⁶ Syekh Abdul, Wahab Khallaf, *Ilmu Usul Fiqih*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1993), h. 123

Dari asal usul kata *siyasaḥ* dapat diambil dua pengertian. Pertama, *siyasaḥ* dalam makna negatif yaitu menggerogoti sesuatu. Seperti ulat atau ngengat yang menggerogoti pohon dan kutu busuk yang menggerogoti kulit dan bulu domba sehingga pelakunya disebut *sūs*. Kedua, *siyasaḥ* dalam pengertian positif yaitu menuntun, mengendalikan, memimpin, mengelola dan merekayasa sesuatu untuk kemaslahatan.

Adapun pengertian *siyasaḥ* dalam terminologi para fuqaha, dapat terbaca di antaranya pada uraian Ibnul Qayyim ketika mengutip pendapat Ibnu 'Aqil dalam kitab *Al Funûn* yang menyatakan, *Siyasaḥ* adalah tindakan yang dengan tindakan itu manusia dapat lebih dekat kepada kebaikan dan lebih jauh dari kerusakan meskipun tindakan itu tidak ada ketetapanannya dari rasul dan tidak ada tuntunan wahyu yang diturunkan.³⁷

Dengan kata lain, dapat dipahami bahwa esensi *Siyasaḥ Syar'iyah* itu ialah kebijakan penguasa yang dilakukan untuk menciptakan kemaslahatan dengan menjaga rambu-rambu syariat. Rambu-rambu syariat dalam *siyasaḥ* adalah: (1) dalil-dalil kully dari al-Qur'an maupun al-Hadits (2) *maqâshid syari'ah* (3) semangat ajaran Islam; (4) kaidah-kaidah kulliyah fiqhiyah.³⁸ Dari beberapa definisi di

³⁷ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), h. 158

³⁸ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*,... h. 158

atas, esensi dari *Siyasah Syar'iyah* yang dimaksudkan adalah sama, yaitu kemaslahatan yang menjadi tujuan syara' bukan kemaslahatan yang semata-mata berdasarkan keinginan dan hawa nafsu manusia saja. Sebab, disadari sepenuhnya bahwa tujuan persyarikatan hukum tidak lain adalah untuk merealisasikan kemaslahatan bagi manusia dalam segala segi dan aspek kehidupan manusia di dunia dan terhindar dari berbagai bentuk yang bisa membawa kepada kerusakan, dengan kata lain setiap ketentuan hukum yang telah digariskan oleh syari'at adalah bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan bagi manusia.³⁹

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwasanya *siyasah Syar'iyah* merupakan setiap kebijakan dari penguasa yang tujuannya menjaga kemaslahatan manusia, atau menegakkan hukum Allah, atau memelihara etika, atau menebarkan keamanan di dalam negeri, dengan apa-apa yang tidak bertentangan dengan nash, baik nash itu ada (secara eksplisit) ataupun tidak ada (secara implisit).⁴⁰ Tujuan utama *siyasah Syar'iyah* adalah terciptanya sebuah sistem pengaturan negara yang Islami dan untuk menjelaskan bahwa Islam menghendaki terciptanya suatu sistem politik yang adil guna merealisasikan kemaslahatan bagi umat manusia di segala zaman dan di setiap Negara.

³⁹ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*,... h. 158

⁴⁰ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*,... h. 159

2. Obyek Dan Metode *Siyasah Syar'iyah*

Dengan *siyasah Syar'iyah*, pemimpin mempunyai kewenangan menetapkan kebijakan disegala bidang yang mengandung kemaslahatan umat. Baik itu di bidang politik, ekonomi, hukum dan Undang-Undang. Secara terperinci Imam al Mawardi menyebutkan diantara yang termasuk kedalam *Ahkamus Sulthaniyah* (hukum kekuasaan) atau kewenangan *siyasah Syar'iyah* sekurang-kurangnya mencakup dua puluh bidang, yaitu:

- a. *Aqdul Imamah* atau kahaarusan dan tata cara kepemimpinan dalam Islam yang mengacu kepada syura.
- b. *Taqlidu al-Wizarah* atau pengangkatan pejabat menteri yang mengandung dua pola. Yaitu *wizarah tafwidhiyyah* dan *wizarah tanfidziyyah*.
- c. *Taqlid al-imârah 'ala al- bilâd*, pengangkatan pejabat negara seperti gubernur, wali negeri, atau kepala daerah dan sebagainya.
- d. *Taqlid al-imârat 'ala al-jihâd*, mengangkat para pejabat militer, panglima perang dan sebagainya.
- e. *Wilayah 'ala hurûbi al- mashâlih*, yaitu kewenangan untuk memerangi para pemberontak atau *ahl al- riddah*.
- f. *Wilayatu al-qadha*, kewenangan dalam menetapkan para pemimpin pengadilan, para qadhi, hakim dan sebagainya.

- g. *Wilayatu al-madhalim*, kewenangan memutuskan persengketaan di antara rakyatnya secara langsung ataupun menunjuk pejabat tertentu.
- h. *Wilayatun niqabah*, kewenangan menyensus penduduk, mendata dan mencatat nasab setiap kelompok masyarakat dari rakyatnya.
- i. *Wilayah 'ala imamati ash-shalawat*, kewenangan mengimami shalat baik secara langsung atau mengangkat petugas tertentu.
- j. *Wilayah 'ala al-hajj*, kewenangan dan tanggungjawab dalam pelayanan penyelenggaraan keberangkatan haji dan dalam memimpin pelaksanaannya.
- k. *Wilayah 'ala al-shadaqat*, kewenangan mengelola pelaksanaan zakat, infaq dan shadaqat masyarakat dari mulai penugasan 'amilin, pengumpulan sampai distribusi dan penentuan para mustahiknya.
- l. *Wilayah 'ala al-fai wal gahnimah*, kewenangan pengelolaan dan pendistribusian rampasan perang.
- m. *Wilayah 'ala al-wadh'I al-jizyah wal kharaj*, kewenangan menetapkan pungutan pajak jiwa dari kaum kafir dan bea cukai dari barang-barang komoditi.
- n. *Fima takhtalifu al-ahkamuhu minal bilad*, kewenangan menetapkan setatus suatu wilayah dari kekuasaannya.

- o. *Ihya' u al-mawat wa ikhraj u al-miyah*, kewenangan memberikan izin dalam pembukaan dan kepemilikan tanah tidak bertuan dan penggalian mata air.
- p. *Wilayah Fil himâ wal arfâq*, kewenangan mengatur dan menentukan batas wilayah tertentu sebagai milik negara, atau wilayah konservasi alam, hutan lindung, cagar budaya, dan sebagainya.
- q. *Wilayah Fi ahkami al- iqtha'*, kewenangan memberikan satu bidang tanah atau satu wilayah untuk kepentingan seorang atau sekelompok rakyatnya.
- r. *Wilayah fi wadh' i dîwân*, kewenangan menetapkan lembaga yang mencatat dan menjaga hak-hak kekuasaan, tugas pekerjaan, harta kekayaan, para petugas penjaga keamanan negara (tentara), serta para karyawan.
- s. *Wilayah fi ahkami al- jarâim*, kewenangan dalam menetapkan hukuman hudu dan ta'zir bagi para pelaku kemaksiatan, tindakan pelanggaran dan kejahatan seperti peminum khamer, pejudi, pezina, pencuri, penganiyaan dan pembunuhan.
- t. *Wilayah fi ahkami al-hisbah*, kewenangan dalam menetapkan lembaga pengawasan.

Ulama yang lain, seperti Ibnu Taimiyah juga mengupas beberapa masalah yang masuk dalam kewenangan *siyasa h Syar'iyah*. Beliau mendasarkan teori

siyasah Syar'iyah. Sebagaimana firman Allah SWT dalam Surat Al Nisa ayat 58 dan 59:

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

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. 59. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Dimana kedua ayat tersebut menurut beliau adalah landasan kehidupan masyarakat muslim yang berkaitan dengan hak dan kewajiban antara pemimpin dan rakyat. Ayat pertama berisi kewajiban dan kewenangan para pemimpin sedang ayat kedua berisi kewajiban rakyat terhadap pemimpinnya. Secara garis besarnya, berdasar ayat pertama (Al Nisaa 58), kewajiban dan kewenangan

pemimpin adalah menunaikan amanat dan menegakkan hukum yang adil. Sedang kewajiban rakyat adalah taat kepada pemimpin selama mereka taat kepada Allah dan Rasul-Nya (ayat Al Nisaa yang ke 59).

Kewajiban penguasa dalam menunaikan amanat meliputi pengangkatan para pejabat dan pegawai secara benar dengan memilih orang-orang yang ahli, jujur dan amanah, pembentukan departemen yang dibutuhkan dalam menjalankan tugas negara, mengelola uang rakyat dan uang negara dari zakat, infaq, shadaqah, *fai* dan *ghanimah* serta segala perkara yang berkaitan dengan amanat kekayaan.

Sedang *siyasah Syar'iyah* dalam bidang penegakan hukum yang adil memberi tugas dan kewenangan kepada penguasa untuk membentuk pengadilan, mengangkat *qadhi* dan hakim, melaksanakan hukuman *hudud* dan *ta'zir* terhadap pelanggaran dan kejahatan seperti pembunuhan, penganiyaan, perzinaan, pencurian, peminum khamer, dan sebagainya serta melaksanakan musyawarah dalam perkara-perkara yang harus dimusyawarahkan.⁴¹

Sementara itu, Ibnu Qayyim memperluas pembahasan *Siyasah Syar'iyah* dalam penegakan hukum yang tidak terdapat nash atau dalilnya secara langsung dari al-Qur'an maupun Hadits. Maka beliau menguraikan panjang lebar masalah-masalah yang berkaitan dengan kasus-kasus hukum

⁴¹ Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*,... h. 163

acara dan pengadilan. Beliau membawakan berbagai pembahasan yang merupakan contoh kasus penetapan hukum dengan pendekatan *siyasah Syar'iyah*. Diantaranya adalah tentang penetapan hukum yang pembuktiannya berdasarkan *firasat* (ketajaman naluri dan mata batin hakim), *amarat* (tanda-tanda atau ciri-ciri yang kuat), dan *qarâin* (indikasi-indikasi yang tersembunyi). Demikian juga beliau membahas tentang menetapkan hukum berdasarkan *al-Qurah* atau dengan cara mengundi, saksi orang kafir, saksi wanita, memaksa terdakwa supaya mau mengakui perbuatannya, dan sebagainya.⁴²

Diantara argumen yang mendasari adanya kebijakan politik syariat adalah apa yang telah dikemukakan di muka bahwa inti dari syariat Islam adalah menegakan keadilan, kemaslahatan dan kebahagiaan manusia di dunia dan akhirat. Maka walaupun secara tekstual tidak terdapat di dalam al-Qur'an dan Hadits, tetapi jika sudah nyata ada keadilan dan kemaslahatan maka disitulah hukum Allah berada dan tidaklah mungkin bertentangan dengan syariat.

Disamping itu ada bukti historis bahwa keputusan-keputusan hukum yang dilaksanakan pada masa Khulafaur Rasyidin yang mengindikasikan sebagai kebijakan *siyasah* dalam bidang hukum. Di antara contoh-contoh tersebut adalah: Pertama, tindakan Ustman membakar catatan-catatan

⁴² Romli, *Muqaranah Mazahib Fil Ushul*,... h. 166

wahyu yang dimiliki para sahabat secara perorangan untuk disatukan dalam mushaf Imam. Kebijakan ini sama sekali tidak mendapat dalil dari teks al-Qur'an maupun Hadits Nabi, tetapi kebijakan politik Utsman untuk kemaslahatan umat dan persetujuan sebagian besar dari sahabat yang lain menunjukkan keabsahan keputusan tersebut. Kedua, keputusan Ali menghukum bakar kaum zindik untuk menimbulkan efek jera atas tindakan yang dianggap kejahatan luar biasa. Padahal Rasulullah sendiri membenci menghukum dengan cara membakar.

Ketiga, keputusan khalifah Umar untuk tidak menghukum potong tangan pencuri yang miskin di masa krisis, tidak memberikan bagian zakat kepada muallaf dari kalangan musyrik, dan menetapkan jatuh talak tiga dalam satu majlis. Keempat, tindakan Abu Bakar yang memutuskan memerangi para pembangkang zakat padahal mereka masih sebagai muslim yang bersyahadat dan menjalankan kewajiban shalat *Hasbi As Shiddieqy*, sebagaimana dikutip oleh A.Djazuli, merangkum objek atau wilayah cakupan *siyasah Syar'iyah* itu kepada delapan bidang, yaitu: (1) *siyasah dusturiyah Syar'iyah*; (2) *siyasah tasyri'iyah Syar'iyah*; (3) *siyasah qadhaiyah Syar'iyah*; (4) *siyasah maliyah Syar'iyah*; (5) *siyasah idariyah Syar'iyah*; (6) *siyasah dauliyah*; (7) *siyasah tanfiziyah syra'iyah*; (8) *siyasah harbiyah Syar'iyah*.⁴³

⁴³ A.Djazuli, *Fiqh Siyâsah*,... h. 30

Sedangkan dalam kurikulum Fakultas Syariah cakupan kajian Fiqh *siyasah* diringkas menjadi empat bidang yaitu Fiqh *Dustury*, Fiqh *Maly*, Fiqh *Dauly*, dan Fiqh *Harby*.

Adapun pendekatan kajian dan penerapan *Siyasah Syar'iyah* menggunakan metode *Qiyas*, *al Maslahatul Mursalah*, *Saddud Dzari'ah* dan *Fathud Dzari'ah*, *Al-'Adah*, *Al Istihsan*, dan kaidah-kaidah *kulliyah fiqhiyah*.

3. *Kehujjahan Siyasah Syar'iyah*

Siyasah Syar'iyah merupakan suatu ilmu bidang ilmu yang mempelajari hal ihwal pengaturan urusan masyarakat dan negara dengan segala bentuk hukum, aturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan negara yang sejalan dengan jiwa dan prinsip dasar syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat.

Tujuan utama yang hendak dicapai ilmu *Siyasah* menurut Abdul Wahhab Khallaf adalah terciptanya sebuah sistem pengaturan negara yang Islami dan untuk menjelaskan bahwa Islam menghendaki terciptanya suatu sistem politik yang adil guna merealisasikan kemaslahatan bagi umat manusia disegala zaman dan disetiap Negara.

Objek pembahasan *siyasah Syar'iyah* adalah berbagai aspek perbuatan mukallaf sebagai subjek hukum yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dan Negara yang diatur berdasar ketentuan yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar nas syariat yang bersifat universal.

Atau objek kajian fiqih *siyasah* adalah berbagai peraturan dan perundangan dan Undang-Undang yang dibutuhkan untuk mengatur negara sesuai dengan pokok ajaran agama guna merealisasikan kemaslahatan umat manusia dalam memenuhi berbagai kebutuhannya.

Dari definisi *siyasah* yang dikemukakan di atas mengandung beberapa pengertian. *Pertama*, bahwa tindakan atau kebijakan *siyasah* itu untuk kepentingan orang banyak. Ini menunjukkan bahwa *siyasah* itu dilakukan dalam konteks masyarakat dan pembuat kebijakannya pastilah orang yang punya otoritas dalam mengarahkan publik. *Kedua*, kebijakan yang diambil dan diikuti oleh publik itu bersifat alternatif dari beberapa pilihan yang pertimbangannya adalah mencari yang lebih dekat kepada kemaslahatan bersama dan mencegah adanya keburukan. Hal seperti itu memang salah satu sifat khas dari *siyasah* yang penuh cabang dan pilihan. *Ketiga*, *siyasah* itu dalam wilayah *ijtihad*. Yaitu dalam urusan-urusan publik yang tidak ada dalil qath'i dari al-Qur'an dan Sunnah melainkan dalam wilayah kewenangan imam kaum muslimin. Sebagai wilayah *ijtihad* maka dalam *siyasah* yang sering digunakan adalah pendekatan *qiyas* dan *masalahat mursalah*. Oleh sebab itu, dasar utama dari adanya *siyasah Syar'iyah* adalah keyakinan bahwa syariat Islam diturunkan untuk kemaslahatan umat manusia di dunia dan akhirat dengan menegakkan hukum yang seadil-adilnya

meskipun cara yang ditempuhnya tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah secara eksplisit.⁴⁴

Jadi esensi dari *siyasaḥ Syar'iyah* adalah kebijakan penguasa yang dilakukan untuk menciptakan kemaslahatan dengan menjaga rambu-rambu syariat. Rambu-rambu syariat dalam *siyasaḥ* adalah: (1) dalil-dalil kully, dari al-Qur'an maupun al-Hadits; (2) *maqâshid syari'ah*; (3) semangat ajaran Islam; (4) kaidah-kaidah *kulliyah fiqhiyah*.



⁴⁴ Abu Zahrah, Muhammad, *Ushul al-Fiqh, Dar al-Fikr Al-Islamiy*, (Jakarta: PT.Rineka Cipta), h. 135