

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Konsep implementasi semakin marak dibicarakan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan public selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan.¹

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu

¹ Akib, Haedar dan Antonius Tarigan, *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*, Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, h 117

kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti,

“implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan”.²

Menurut Agustino, “implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengantujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri”.³

² Purwanto dan Sulistyastuti , *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi*

³ <https://kertyawitaradya.wordpress.com/2010/04/13/implementasi-kebijakan-publik-model-van-meter-van-horn-the-policy-implementation-process/> ss, diakses 11 Juni 2025, pukul 23:57 WIB

Ripley dan Franklin menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

B. Teori Kewenangan

Kewenangan menurut kamus besar bahasa Indonesia yaitu, berasal dari kata wenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Sedangkan menurut H. D Stoit mengatakan bahwa, “wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik”.⁴

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h. 101

P. C. L. Tonnaer menyatakan bahwa “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara”.⁵ Di antara beberapa pendapat sarjana yang dikemukakan di atas tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada pengertian “kekuasaan” dan “wewenang”. Pertama: “kekuatan” menurut Utrecht sama dengan: “kekuasaan”.

Menurut Soerjono Soekanto, kekuasaan yaitu kemampuan badan yang lebih tinggi untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, biarpun kemampuan tersebut mempunyai atau tidak mempunyai dasar yang sah. Kedua: kekuasaan, (*Bagir Manan dan Utrecht*) sebagai hak yang sah untuk berbuat atau tidak berbuat. Ketiga: wewenang, (*Bagir Manan, Stout dan Nicolai*) yaitu kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), h.101

tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).⁶

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri sedangkan kewajiban secara horizontal.⁷

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan, karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara...*, h.103

⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....*h.101

dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.⁸

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, kewenangan itu meliputi:⁹

a. Atribusi.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

- 1) Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah Majelis Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama sama pemerintah sebagai yang

⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Bekasi: Jala Permata Aksara, 2015), h.97

⁹ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan,1993), h.64

melahirkan suatu undang-undang.

- 2) Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

b. Delegasi.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

c. Mandat.

Mandat, di situ tidak terjadi suatu

pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat. Jadi secara umum sebagaimana dikatakan oleh Indroharto, Sumber Kewenangan Pemerintah ada Tiga macam, yaitu Atribusi, Delegasi dan Mandat.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon cara memperoleh wewenang atas dua, yaitu:

a. Atribusi

Menurut Philipus M. Hadjon Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli,

karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.¹⁰

b. Delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi (*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat- syarat tertentu, antara lain:¹¹

¹⁰ Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuurbevoegdheid)*”, *Jurnal: Pro Justitia Tahun XVI* Nomor I Januari 1998, h. 90.

¹¹ Philipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang...*”, h.90-92

1. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
4. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi

(petunjuk) tentang penggunaan dari pengguna wewenang tersebut.¹²

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dan kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.

Dalam perkembangannya wewenang pemerintah dipengaruhi oleh karakteristik tugas yang dibebankan kepadanya. Tugas pemerintah adalah mengikuti tugas negara, yaitu menyelenggarakan

¹² Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*)", *Jurnal: Pro Justitia Tahun XVI* Nomor I Januari 1998, h. 92

sebagian dari tugas negara sebagai organisasi kekuasaan. Dalam khazanah ilmu-ilmu kenegaraan terdapat beberapa macam dari tugas negara. Mac Iver mengemukakan tiga tugas pemerintah dengan menggolongkan menjadi:

- a. *Cultural function.*
- b. *General welfare function.*
- c. *Economic control function.*¹³

Dalam rangka untuk memutar roda pelaksanaan sistem pemerintahan “kekuasaan” dan “wewenang” merupakan instrument yang sangat penting. Dalam ilmu hukum tata negara dan hukum administrasi istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan. Bahwa untuk menentukan seseorang atau suatu badan sebagai pejabat yang mengikat administrasi, tidak ditentukan semata-mata dari kedudukan dalam struktur pemerintahan.

¹³ Mac Iver dalam Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan Tentang Penyelenggaraan Hukum Dan Pemerintahan Yang Baik*, (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 1996), h. 15

Pemerintah selaku pelaksana undang-undang harus menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dimilikinya pada dasarnya tidak boleh menyimpang.¹⁴Jadi, meskipun memiliki kewenangan pemerintah harus tetap melaksanakan kewenangan tersebut dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

C. Teori Penegakan Hukum

Dalam upaya mewujudkan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sosial, dilakukan penegakan hukum. Penegakan hukum pada hakekatnya adalah proses menuangkan gagasan ke dalam tindakan. Proses penegakan hukum atau operasi aktual dari standar hukum sebagai pedoman bagi peserta dalam lalu lintas atau kontak hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dikenal dengan penegakan hukum. Kesimpulan: Penegakan hukum adalah upaya mewujudkan teori dan gagasan hukum yang diharapkan masyarakat menjadi

¹⁴ Mac Iver dalam Ateng Syarifudin, *Butir-Butir Gagasan....*h. 17

kenyataan. Ada banyak langkah yang terlibat dalam prosedur penegakan hukum.¹⁵

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁶ Jika melihat pada standar terakhir (kepatuhan dan penegakan hukum pemilu), adalah penting untuk memastikan pelaksanaan pemilu yang adil.¹⁷

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara

¹⁵ Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Jakarta: Liberty, 1998), h. 32

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf pada tanggal 11 Juni 2025

¹⁷ Ramlan Subakti, dkk. 2011. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. (Jakarta Selatan: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan), h. 1

nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan- hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.¹⁸

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Secara konsepsional, inti dari penegakkan hukum terletak pada kegiatan meyerasikan hubungan nilai-nilai terjabarkan didalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filisofis tersebut

¹⁸ Dellyana Shant, *Konsep Penegakan Hukum*, (Jakarta: Liberty, 1988), h. 32

memerlukan penjelasan lebih lanjut sehingga akan tampak lebih konkrit.¹⁹

Penegakan hukum yang baik telah mengacu kepada prinsip demokrasi, legitimasi, akuntabilitas, perlindungan hak asasi manusia, kebebasan, transparansi, pembagian kekuasaan dan kontrol masyarakat. Penegakan hukum diartikan dalam 3 konsep, sebagai berikut:

1. Konsep penegakan hukum bersifat total (*total enforcement concept*), konsep ini menuntut untuk semua nilai yang ada di belakang norma hukum agar ditegakkan tanpa terkecuali.
2. Konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*), konsep ini menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan demi melindungi kepentingan individual.
3. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*), konsep ini muncul setelah yakin bahwa ada

¹⁹ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*. (Jakarta: Raja Grafindo, 1983), h.7

diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan yang berkaitan dengan sarana prasaran, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan kurangnya peran masyarakat.²⁰

Penegakan hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Hukum yang telah dibuat memiliki fungsi guna membantu peranan berjalannya Undang-Undang tersebut kemasyarakat, seperti penerbitan peraturan, penyelesaian pertikaian dan sebagainya sehingga dapat mengiring masyarakat berkembang. Secara garis besar fungsi hukum dapat diklasifikasi dalam tiga tahap, yaitu:

1. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan

²⁰Siswanto Sunarso. *Victimologi Dalam Sistem Peradilan*. (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), h. 88

karena sifat dan watak hukum yang member pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku di dalam masyarakat. Menunjukkan mana yang baik dan mana yang buruk melalui norma-normanya.

2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin. Hukum dengan sifat dan wataknya yang antara lain memiliki daya mengikat baik fisik maupun psikologis.
3. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa dari hukum, juga dapat dimanfaatkan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat kearah yang lebih maju.²¹

Penegakan hukum merupakan upaya agar norma-norma hukum dapat berfungsi dan dapat dijadikan sebagai

²¹ Soedjono Dirdjosisworo. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada,2023), h.154

pedoman perilaku bagi masyarakat. Penegakan hukum juga memiliki hubungan timbal balik dengan masyarakat. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa pokok dan maksud dari penegakan hukum dengan adanya aktivitas menyesuaikan hubungan nilai yang terdapat pada kaidah-kaidah yang kukuh dan menegajewantah disertai dengan tindakan selaku rangkaian pemaparan nilai proses terakhir, demi mewujudkan, menjaga dan mempertahankan ketentraman pergaulan hidup. Dalam arti sempit, penegakan hukum dilihat dari segi subjeknya merupakan upaya untuk menjamin dan memastikan agar aturan hukum dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya, upaya ini dilakukan oleh aparatur penegakan hukum tertentu. Sementara jika dilihat dari segi objeknya, penegakan hukum ini hanya terkait dengan penegakan peraturan yang formal dan tertulis.²²

Satjipto Raharjo mengatakan bahwa penegakan hukum sebenarnya merupakan penegakan terhadap ide

²² Sucipto Rahardjo. *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), h.12

maupun konsep yang berkaitan dengan keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial dan sebagainya untuk diwujudkan dalam kenyataan. Penegakan hukum merupakan konsep dari norma- norma hukum untuk mewujudkan kedamaian yang lebih adil. Ada empat aspek yang perlu diperhatikan dalam penegakan hukum, sebagai berikut:

1. Penegakan hukum bertujuan untuk penanggulangan kejahatan maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat dari perbuatan anti sosial yang dapat merugikan dan membahayakan masyarakat.
2. Penegakan hukum bertujuan untuk memperbaiki atau berusaha mengubah tingkah laku yang tadinya buruk menjadi baik, patuh pada hukum dan berguna dalam masyarakat, maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat dari seseorang yang memiliki sifat berbahaya.
3. Penegakan hukum bertujuan untuk mencegah

terjadinya tindakan sewenang-wenang, maka diperlukan perlindungan bagi masyarakat terhadap penyalahgunaan sanksi atau reaksi dari penegak hukum maupun dari masyarakat pada umumnya.

4. Penegakan hukum harus bisa menyelesaikan konflik, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan kembali rasa damai dalam masyarakat. Diperlukannya perlindungan bagi masyarakat terhadap keseimbangan atau keselarasan berbagai kepentingan dan nilai yang terganggu sebagai akibat dari adanya kejahatan.²³

Penegakan hukum berdasarkan subjeknya dapat dilakukan oleh subjek yang luas atau dapat juga dipahami sebagai upaya penegakan hukum oleh subjek dalam arti tertentu atau terbatas. Dalam arti luas, setiap subjek hukum dalam setiap hubungan hukum terlibat dalam proses penegakan hukum. Siapa pun yang menjunjung

²³ Yunus Ardiansyah, *“Penegakan Hukum Perizinan Hotel Dan Penginapan Di Pantai Parangtritis Berdasarkan Perda Kab. Bantul Nomor 04 Tahun 2014 Tentang Tanda Daftar Usaha Pariwisata”*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2018.

tinggi aturan normatif, bertindak sesuai dengan aturan tersebut, atau menahan diri untuk tidak bertindak sesuai dengan aturan tersebut menunjukkan bahwa mereka menjunjung tinggi atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti terbatas, penegakan hukum dipahami semata-mata dari segi subjeknya sebagai upaya aparat penegak hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa aturan hukum berfungsi sebagaimana mestinya. Aparat penegak hukum diperbolehkan menggunakan kekerasan untuk menegakkan hukum jika diperlukan.²⁴

Keadilan, kebenaran, kesejahteraan masyarakat, dan nilai-nilai atau konsep lainnya terkandung dalam hukum. Sajipto Rahardjo menegaskan bahwa secara konseptual gagasan penegakan hukum adalah suatu tata cara untuk melaksanakan keinginan hukum, yaitu gagasan tentang badan-badan pembuat hukum yang dibentuk dan dituangkan dalam aturan-aturan hukum yang kemudian

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf pada tanggal 11 Juni 2025

menjadi kenyataan.²⁵

Menurut Soedjono Soekanto, penegakan hukum adalah kegiatan penyatuan nilai-nilai yang dituangkan dalam asas-asas atau cara pandang nilai yang sehat. Pelaksanaan hukum positif sebagaimana seharusnya dipatuhi dalam praktek dikenal dengan penegakan hukum konkrit. Oleh karena itu, untuk menjamin ditaatinya hukum materil dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum dalam suatu perkara, diperlukan penerapan teknik acara yang ditentukan oleh hukum formal.

Hukum diuji oleh dan diterapkan dalam dunia realitas sehari-hari ketika penegakan hukum mendekati hukum dengan kehidupan sehari-hari, sehingga terjadi proses interaksi dengan empat unsur, yaitu :

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum.

²⁵ Jhon Kanedi, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) Dalam Sistem Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), h. 205

2. Tindakan para penegak hukum.
3. Struktur penegakan hukum.
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan kehidupan sehari-hari.

Menurut Satjipto Rahardjo, akan terjadi kecenderungan terjadinya berbagai hal yang terorganisasi menjadi peristiwa yang menghambat perkembangan penegakan hukum yang efektif jika terjadi proses interaksi antara keempat faktor tersebut, hal-hal berikut ini dapat mempersulit penegakan hukum:²⁶

1. Kekeliruan dalam penafsiran hukum;
2. Kekurangan dalam kemampuan untuk mempertahankan integritas hukum;
3. Keinginan akan kekuasaan;
4. Penyuaipan;
5. Pemanfaatan pekerjaan untuk tujuan-tujuan pribadi.

²⁶ S. Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum. Konsep Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana 2018), h, 182-183

Paksaan digunakan oleh penegak hukum. Hukum tidak hanya harus diikuti, tetapi juga dilanggar. Perangkat yang diperbolehkan untuk mengawasi dan melaksanakan hukum, termasuk dengan sarana hukuman, juga diatur untuk menegakkannya. Ada juga standar hukum yang diskresioner atau lengkap. Ada hukuman bagi pelanggar hukum, dan mereka yang melakukannya akan menghadapi akibat yang berat. Pembatasan hukum mengatur hukuman ini.²⁷

D. Teori Siyasa Dusturiyah

Ruang Lingkup Siyasa Dusturiyah Fiqh siyasa dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasa dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, *dalildalil kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan

²⁷ A. R. A. Yani & R. Ujud. 2018. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. (Yogyakarta: CV Budiutama).

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 para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:

1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain
3. Bidang *siyasah qadliyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya

masalah-masalah administratif dan kepegawaian.²⁸

Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat

politis untuk mencapai sesuatu.²⁹

Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.³⁰

Sedang kata “*dusturi*” berasal dari bahasa Arab. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk

²⁸ Dr. Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ,Konstektualisasi Doktrin Politik Islam’*. (Jakarta, Prenadamedia Group. 2014), h. 177

²⁹ A. W. Munawir, *Kamus Almunawir Indonesia dan Arab*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2014), h. 87

³⁰ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu- Rambu Syari’ah*, (Jakarta: Kencana, 2019), h. 52

menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/ pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun yang tertulis (*kostitusi*).³¹ *Dusturi* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya. Abu A'la al-Maududi menakrifkan *dustur* dengan Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu Negara.

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut

³¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media pratama, 2013), h. 3

tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, Siyasa Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasa yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al- Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain. Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar 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.

Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang

merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai. Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.³²

Dari ulama Indonesia T.M Hasbi membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi 8 bagian, yaitu :

1. *Siyâsah Dustûriyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan);
2. *Siyâsah Tasyri'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan tentang penetapan hukum)
3. *Siyâsah Qadlâ'iyah Syar'iyah* (kebijaksanaan peradilan)
4. *Siyâsah Mâliyyah Syar'iyah* (kebijaksanaan ekonomi dan moneter)

³² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media pratama, 2013), h. 3

5. *Siyâsah `Idâriyyah Syar`iyyah* (kebijaksanaan administrasi negara)

6. *Siyâsah Dauliyyah/Siyâsah Khârijiyyah Syar`iyyah* (kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional)

7. *Siyâsah Tanfidziyyah Syar`iyyah* (politik pelaksanaan undang-undang)

8. *Siyâsah Harbiyyah Syar`iyyah* (politik peperangan).

Dilihat dari pembagian ruang lingkup yang telah diuraikan sebelumnya dapat dilihat ruang lingkup dalam fiqih siyasah secara pokok terbagi menjadi 3 bagian.

Pertama fiqih siyasah dusturiyah (perundangundangan) yang meliputi *Siyâsah Tasyrî`iyyah* (penetapan hukum),

Siyâsah Qadlâ`iyyah (kebijaksanaan peradilan), *Siyâsah*

`Idâriyyah (kebijakan administrasi negara). Kedua

Siyâsah Dauliyyah/Siyâsah Khârijiyyah Syar`iyyah

(kebijaksanaan hubungan luar negeri atau internasional)

meliputi kepengurusan antara warga negara muslim

dengan warga negara non muslim yang berasal dari negara lain dan juga permasalahan tentang politik peperangan atau *Siyâsah Harbiyyah*. Ketiga dan yang terakhir adalah *Siyasah Malliyah* yang mengurus permasalahan seluruh keuangan negara.³³

Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kully, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, maqosid al-Syariah; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan

³³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. (Jakarta: Prenamedia Group, 2014),h.181

tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.³⁴

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai

³⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi....*h. 3

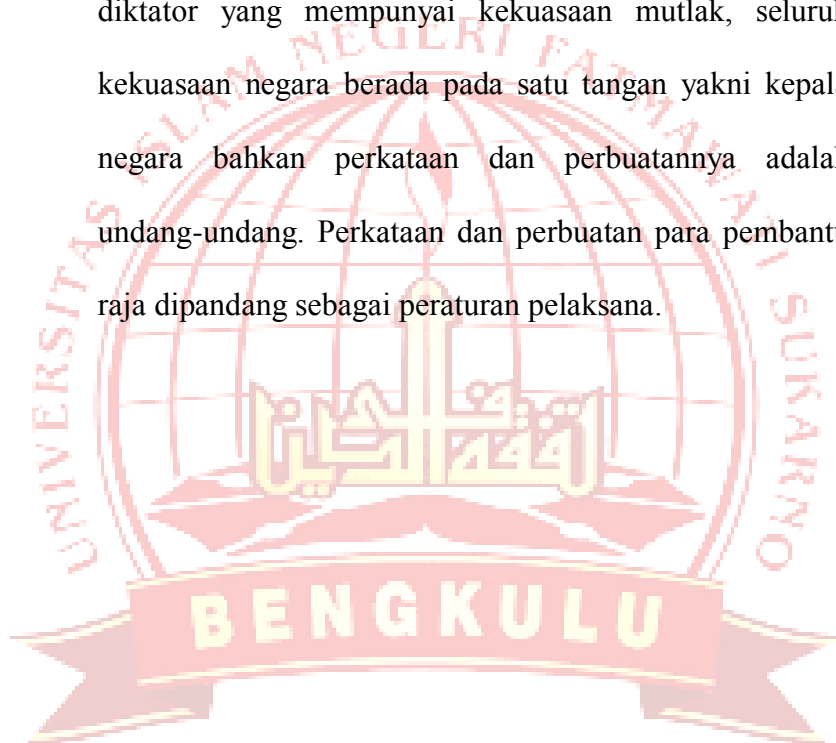
Undang-Undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca khulafa' ar-Rasidun tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.

Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah "*Majlis*

Syura” atau “*ahl al-halli wa al- aqdi*” atau seperti yang disebut Abu A’la al-Maududi sebagai “Dewan Penasehat” *dengan ahl al-Ikhtiyar*.³⁵

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni kepala negara bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana.



³⁵ Imam Musbikin, *Qowaid al-Fiqhiyah*...h. 124