

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Implementasi

Implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) merupakan suatu pelaksanaan keputusan (*decision*) yang telah diambil oleh pejabat politik maupun pejabat publik<sup>15</sup>.

Implementasi dimaksudkan membawa ke suatu hasil (akibat) melengkapi dan menyelesaikan. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan suatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu. Pressman dan Wildavsky mengemukakan bahwa: "*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*" maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

Jadi implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila dikaitkan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi*

---

<sup>15</sup> Djalil, Rizal. *Akuntabilitas keuangan Daerah Implementasi Pasca Reformasi*. Jakarta: wahana Semesta Intermedia. 2021. h. 22.

*Kebijakan Negara* yaitu: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.<sup>16</sup>

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu.<sup>17</sup>

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam

---

<sup>16</sup> Solichin, Wahab. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua. Jakarta: Bumi Aksara, 2023. h.65

<sup>17</sup> Soputan, I., Londa, V., & Palar, N. “Implementasi Kebijakan Penetapan Pajak Kendaraan Bermotor Pada Kantor Bersama Samsat Amurang Minahasa Selatan”. *Jurnal Administrasi Publik*, 7 (Maret 2021). h. 105

kurun waktu tertentu<sup>18</sup>. Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi)*, mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut diantaranya:

1) Kondisi Lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.

2) Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

3) Sumber daya organisasi untuk implementasi program.

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*).

4) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

---

<sup>18</sup> N, Wiliam, Dunn. *Anlisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2021. h.132

Yang dimaksud karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program<sup>19</sup>.

Berdasarkan pendapat dari G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli tersebut terdapat faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang diterapkan. Apabila kita ingin mengetahui kebijakan yang diterapkan, kegagalan atau keberhasilannya bisa diukur oleh faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kebijakan. Pemerintah pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong Pemerintahan Daerah dalam program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijakan nasional. Khususnya untuk membantu pembiayaannya, Pemerintah Pusat bisa memberi bantuan berbentuk subsidi yaitu transfer dana dari anggaran dan pembukuan pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Alokasi oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah mengandung tujuan yang berbea-beda yang mempengaruhi bentuk dan lingkupannya. Pengertian subsidi dikemukakan oleh Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi). Yang

---

<sup>19</sup> Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019. h.101.

dimaksud subsidi adalah semua bantuan financial pemerintah kepada individu, perusahaan dan organisasi. Maksud dari subsidi adalah untuk memberikan bantuan pembiayaan terhadap berbagai aktivitas<sup>20</sup>.

## **B. Teori Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah Merupakan Bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang di tetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>19</sup> Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota dengan persetujuan bersama Bupati/WaliKota.<sup>21</sup>

Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat

---

<sup>20</sup> Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019. h.101.

<sup>21</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*,. Jakarta: Ghalia Indonesia. 2020

diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Disamping dikenal adanya istilah peraturan, dikenal juga istilah perundang-undangan, untuk itu M. Solly Lubis memberikan pengertian perundang-undangan sebagai suatu proses pembuatan peraturan Negara oleh pemerintah selaku penyelenggara negara. Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat Peraturan Perundang- undangan atau keputusan yang terlepas dari sistemPerundang-undangan secara nasional. Peraturan Perundang- undangan tingkat Daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem Perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.<sup>22</sup>

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan

---

<sup>22</sup> M. Solly Lubis, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2023. h. 80.

penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.<sup>23</sup>

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengenai: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan

---

<sup>23</sup> Budiman N.P.D. Sinanga, *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: UII Pres. 2021. h.7

keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

### C. Peraturan Daerah

Peraturan daerah terdiri dari dua kata yaitu “peraturan” dan “daerah”. Bahwa Peraturan adalah merupakan hukum yang in abstracto atau General norms yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general). Peraturan adalah cara membangun norma masyarakat sebagai pedoman agar manusia hidup tertib dan teratur.<sup>24</sup>

Setiap pemerintahan daerah memiliki peraturan masing-masing sesuai dengan kebutuhan dari daerah tersebut. Maksud dari pemerintahan daerah melalui ketentuan umum Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juncto (jo.) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan dalam ayat (2):

---

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, 2002, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, (Yogyakarta, Gadjah Mada Press Uनेiversity), h 143

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Adapun ayat (3), Pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>1</sup> Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari teori peraturan perundang-undangan, Pasal 1 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatakan Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah baik Provinsi dan Kota/Kabupaten. Pengertian Perda menurut Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan daerah adalah kebijakan yang telah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), artinya, tiap-tiap daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda.

Menurut Aristo Evandy A. Barlian Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 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. Jadi peraturan daerah secara sederhana yaitu peraturan yang berlaku pada kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah berlakunya.

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2014 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, peraturan daerah didefinisikan sebagai peraturan

Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah didefinisikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Peraturan daerah merupakan kebijakan umum pada tingkat daerah yang dihasilkan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif sebagai pelaksana asas desentralisasi dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Peraturan daerah pada hakikatnya merupakan sarana legislasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah. Dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia, pemerintah daerah menurut konstitusi diadakan dalam kaitannya dengan desentralisasi. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 merumuskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, dan negara kesatuan menurut UUD 1945 adalah desentralisasi bukan sentralisasi.

Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah 11 Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menetapkan, "Pemerintahan Daerah berhak

menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Untuk membuat suatu perda, sudah seharusnya memerhatikan landasan peraturan perundang-undangan. Pembuatan peraturan perundang-undangan daerah dalam hal ini perda, paling tidak memuat tentang landasan filosofis, landasan yuridis, landasan politis dan landasan sosiologis. Landasan filosofis adalah dasar filsafat, yaitu landasan atau ide yang menjadi dasar cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan pemerintah dalam suatu rancangan perda.

Misalnya di Indonesia adalah Pancasila yang menjadi dasar filsafat peraturan perundang-undangan pemerintah daerah. Pada prinsipnya tidak ada peraturan daerah yang bertentangan dengan prinsip dasar filsafat Pancasila. Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechtsground*) bentuk pembuatan suatu peraturan pemerintah daerah. Selanjutnya terbagi dalam tiga segi, yaitu:

- a. Landasan yuridis segi formal, landasan yang memberi kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- b. Landasan yuridis segi material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis segi teknis, landasan yuridis yang member kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu mengenai tata cara pembuatan peraturan perundangundangan tersebut. Landasan politis adalah garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sementara landasan sosiologis adalah garis kebijakan sosiologis yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.

Dalam pembentukan peraturan daerah kabupaten/kota pada Pasal 63 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa, Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 56 sampai dengan pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>3</sup> DPRD kabupaten atau kota sebagai alat kelengkapan daerah dimana mereka menjabat, beberapa tugas dari DPRD adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan menyetujui rancangan peraturan daerah tentang APBD bersama dengan kepala daerah.

- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, APBD, kebijaksanaan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur bagi DPR daerah kabupaten/kota.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Membantu panitia pengawas pemilihan kepala daerah.
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat.

## **D. Siyasah Dusturiyah**

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

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.<sup>25</sup>

Secara terminologis, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>26</sup> 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 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

---

<sup>25</sup> A. W. Munawir, *Kamus Almunawir Indonesia dan Arab*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2001), h. 87

<sup>26</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 52

kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (konstitusi).<sup>27</sup>

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga 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. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh sebab 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.

---

<sup>27</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media pratama, 2001), h. 3

Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapunseperti 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 tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah 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 membedakan 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.<sup>28</sup>

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 tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan

---

<sup>28</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi ...*, h. 3

berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.<sup>29</sup>

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 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

---

<sup>29</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi ...*, h. 3

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.<sup>30</sup>

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.

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi

---

<sup>30</sup> Imam Musbikin, *Qowaid al-Fiqhiyah*...h. 124

(bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.<sup>31</sup> Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.<sup>32</sup> Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu 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<sup>33</sup>

Siyasah Dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat. Dalam konteks pengaturan dan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh pemerintahan. Dalam pelaksanaannya secara teoritik berpedoman kepada prinsip

---

<sup>31</sup> Rinaldo, M. E., & Pradikta, H. Y. "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Dalam Pembentukan Peraturan Tentang Trading in Influence Dalam Hukum Positif Di Indonesia" *As-Siyasi: Journal of Constitutional Law*. (Desember, 2021). h. 63-84.

<sup>32</sup> Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah, Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenadamedia Group. 2021. h. 177

<sup>33</sup> Djazuli, A. *Fiqh Siyasah. Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*. Jakarta: Kencana. 2022. h. 47

kemaslahatan. Adapun kemaslahatan yang ditetapkan oleh sistem pemerintahan merupakan tujuan utama dari pemerintahan, yang dilaksanakan untuk mencapai lima tujuan syariat Islam, yaitu memelihara agama, akal, jiwa, keturunan, dan harta kekayaan. Dengan cara mendahulukan hal yang daruriyah, kemudian yang hajjiah dan tahsiniah.<sup>34</sup>

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada:<sup>35</sup>

1. Bidang siyasah tasyri'iyah, termasuk dalam persoalan ahlu hali wal aqdi, perwakilan persoalan rakyat.

---

<sup>34</sup> Bintang Andhika. *Perspektif Siyasah Dusturiyah Tentang Implementasi Kebijakan Dan Strategi Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Bekasi Dalam Pengelolaan Sampah*. PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial dan Humaniora Vol.4, No.1, Desember 2024

<sup>35</sup> Abdul Wahhab Kahllaf, *Al-Siyasah al-Syar'iyah*, Kairo, Dar al-Anshar, 2017. h. 25-40

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 qadlaiyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan
4. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian

Ulama-ulama terdahulu umumnya lebih banyak berbicara tentang pemerintahan dari pada negara, hal ini disebabkan antara lain oleh:

1. Perbedaan antara negara dan pemerintah, hanya mempunyai arti yang teoritis dan tidak mempunyai arti yang praktis sebab setiap perbuatan negara di dalam kenyataannya adalah perbuatan pemerintah, bahkan lebih konkret lagi orang-orang yang disertai tugas untuk menjalankan pemerintah. Sedangkan para fuqaha/ulama menitikberatkan perhatian dan penyelidikannya kepada hal-hal praktis.
2. Karena sangat eratnya hubungan antara pemerintah dan negara, negara tidak dapat berpisah dari pemerintah, demikian pula pemerintah hanya mungkin ada sebagai

organisasi yang disusun dan digunakan sebagai alat negara.

3. Kalau fuqaha lebih tercurah perhatiannya kepada kepala negara (imam), karena yang konkret adalah orang-orang yang menjalankan pemerintahan, yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala negara (imam).
4. Fakta sejarah Islam menunjukkan bahwa masalah yang pertama yang dipersoalkan oleh umat Islam setelah rasulullah wafat adalah masalah kepala negara, oleh karena itu logis sekali apabila para fuqaha memberikan perhatian yang khusus kepada masalah kepala negara dan pemerintahan ketimbang masalah kenegaraan lainnya.
5. Masalah timbul dan tenggelamnya suatu negara adalah lebih banyak mengenai timbul tenggelamnya pemerintahan daripada unsur-unsur negara yang lainnya.

Walapun demikian, ada juga di antara para fuqaha dan ulama Islam yang membicarakan pula bagian-bagian lainnya dari negara, seperti AlFarabi, Ibnu Sina, Al-Mawardi, Al-Ghazali, Ibnu Rusydi, dan Ibnu Khaldun. Apabila dipahami penggunaan kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam Bahasa Inggris, atau Undang-undang Dasar dalam Bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam Bahasa Indonesia tidaklah mustahil berasal dari kata

dustur. Sedangkan penggunaan istilah fiqh dusturi, merupakan untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam suatu negara sudah tentu suatu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.

Sumber fiqh dusturi pertama adalah Al-Quran al-Karim yaitu ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil kulliy dan semangat ajaran Al-Quran. Kemudian kedua adalah hadis-hadis yang berhubungan dengan imamah, dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW di dalam menerapkan hukum di negeri Arab. Ketiga, adalah kebijakan-kebijakan khulafa al-Rasyidin di dalam mengendalikan pemerintahan. Meskipun mereka mempunyai perbedaan dalam gaya pemerintahannya sesuai dengan pembawaan masing-masing, tetapi ada kesamaan alur kebijakan yaitu, berorientasi kepada sebesar-besarnya kepada kemaslahatan rakyat. Keempat, adalah hasil ijtihad para ulama, di dalam masalah fiqh dusturi hasil ijtihad ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip fiqh dusturi. Dalam

mencari mencapai kemaslahatan umat misalnya haruslah terjamin dan terpelihara dengan baik.

Dan sumber kelima, adalah adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Al-Quran dan hadis. Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus di perhatikan.

## **2. Dalil dan Hadits (serta sumber dasar) untuk Siyasah Dusturiyah**

Karena *siyasah dusturiyah* adalah bagian dari politik Islam dan ketatanegaraan, dasar-dasar hukumnya berasal dari prinsip umum (dalil kulliy) dan dari kaidah umum dalam syariah. Beberapa rujukan:

### **a. Al-Qur'an (ayat-ayat umum yang relevan)**

Beberapa ayat yang sering dijadikan pijakan dalam siyasah konstitusional antara lain:

Allah memerintahkan agar keputusan diambil melalui musyawarah (syura):

“Dan uruslah (urusan) mereka dengan musyawarah di antara mereka.” (QS. Âli ‘Imrân [3]: 159)

Ayat-ayat yang menegaskan keadilan, hak asasi manusia, persamaan, perlindungan terhadap kebebasan,

dan larangan zalim — ini menjadi kerangka nilai yang harus dijaga dalam undang-undang negara Islam.

Ayat yang menyebut kewajiban mematuhi pemimpin yang adil, menjaga amanah dan menegakkan hukum (al-'adl)

b. Hadits / Sunnah

Walaupun tidak ada hadits yang secara eksplisit menyebut “siyasah dusturiyah”, para ulama menggunakan banyak hadits yang berbicara tentang kepemimpinan, keadilan, musyawarah, amanah, larangan tirani, dsb, sebagai landasan:

- 1) Hadits tentang musyawarah para sahabat, keputusan khalifah melalui konsultasi (misalnya model musyawarah dalam memilih khalifah)
- 2) Hadits “iman ada 70 atau 60 cabang, yang paling utama ialah mengucapkan La ilaha illa Allah, dan yang paling rendah ialah menyingkirkan gangguan dari jalan” (maksudnya bahwa menjaga kemaslahatan sosial dan publik adalah bagian dari iman)
- 3) Hadits yang menyebutkan bahwa pemimpin adalah pelayan rakyat, dan bahwa yang paling baik di antara mereka adalah yang paling bermanfaat bagi rakyat

Para ulama mengkaji hadits-hadits itu dan menggunakannya sebagai pedoman agar aturan negara tidak keluar dari kerangka moral dan syariah.

c. Ijma' dan Ijtihad

- 1) Setelah Nabi dan masa awal Islam, para ulama melakukan ijma' (kesepakatan) dalam bidang politik dan konstitusi sebagai dasar legitimasi dalam perubahan hukum atau aturan baru
- 2) Ijtihad sangat penting dalam siyasah dusturiyah: ketika muncul persoalan baru yang tidak memiliki nash (teks) spesifik, para ulama harus menggunakan ijtihad berdasarkan prinsip dan kaidah syariah untuk menetapkan hukum konstitusional yang sesuai konteks zaman.

d. Prinsip / Asas dalam Siyasah Dusturiyah

Prinsip-prinsip ini menjadi pedoman agar sistem ketatanegaraan Islam berjalan secara adil, benar, dan maslahat. Beberapa prinsip yang sering dikemukakan:

1) Kedaulatan Allah / Tauhid Politik

Negara dan undang-undang tertinggi harus bersandar pada kedaulatan Allah SWT, bukan sekadar keinginan manusia.

2) Keadilan (al-'adl)

Semua orang harus mendapat perlakuan adil dalam hukum dan kebijakan negara.

3) Musyawarah / Konsultasi

Pengambilan keputusan negara hendaknya melalui mekanisme konsultasi (syura) atau representasi.

- 4) Persamaan / Kesetaraan  
Tanpa membeda-bedakan berdasarkan status sosial, suku, kekayaan, dsb.
  - 5) Amar Ma'ruf dan Nahi Munkar  
Pemerintah bertanggung jawab mendorong kebaikan dan mencegah kemungkaran dalam masyarakat sebagai bagian dari fungsi negara.
  - 6) Pemeliharaan (Hifdh) Lima Daruriyyat  
Negara Islam wajib melindungi agama, jiwa, keturunan, akal, dan harta rakyat – prinsip maqâsid al-syarī'ah yang sangat fundamental.
  - 7) Kemashlahatan Umum / Menghindari Kerusakan  
Kebijakan hukum harus diarahkan pada kemaslahatan rakyat dan mencegah kerusakan (mafsadah) dalam masyarakat.
  - 8) Keterikatan dengan Konstitusi / Nilai Dasar (Dustur)  
Segala undang-undang dan regulasi lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dasar negara yang berdasarkan nilai-nilai Islam.
  - 9) Kepatuhan terhadap hukum dan akuntabilitas penguasa  
Penguasa harus memegang amanah, tidak menyalahgunakan kekuasaan, dan bertanggung jawab kepada rakyat dan Allah.
- e. Kaidah-kaidah Nuskah / Kaidah Fikih khusus dalam bidang Siyasah
- Dalam praktik siyasah dusturiyah, para ulama menggunakan berbagai kaidah fikih (qawa'id fiqhiyyah) khusus yang menjadi pedoman dalam menyusun kebijakan dan undang-undang:
- Berikut beberapa kaidah yang sering disebut:

- 1) “Al-mashaḍir al-‘amma ‘ala al-khâṣṣ” (kepentingan umum mengungguli kepentingan khusus)
- 2) “Dar al-mafasid muqaddamun ‘ala jalb al-masâlih” (menolak kerusakan lebih didahulukan daripada meraih maslahat)
- 3) “Al-umûr bi maqâṣidihâ” (segala perkara harus dilihat sesuai tujuan utamanya)
- 4) “Al-Ikhtiyâr al-akhaṣṣ min al-‘âmm” (memilih yang lebih khusus daripada yang umum bila ada pertentangan)
- 5) “Lâ darar wa lâ dirâr” (tidak boleh ada kemudharatan dan tidak boleh menimbulkan kerugian)
- 6) “بمقاصدها الأمور” (sesuatu perkara yang diukur dari maksudnya)
- 7) “Kullu mubâhiyyah juz' min al-urf” (apa yang tidak dilarang dalam syariah, selama tidak bertentangan, boleh dijadikan kebiasaan/konvensi)
- 8) “Al-aḥkâm tuḍa‘iru ‘alâ al-zamân wa al-maqâm” (hukum dapat berubah mengikuti waktu dan tempat, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah)

Kaidah-kaidah ini membantu penguasa dan legislator dalam menetapkan aturan dan kebijakan agar tetap berada dalam koridor syariah ketika menghadapi situasi baru atau kompleks.