

BAB II KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

1. Pengertian

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 publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan.²⁰

Implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan.²¹ 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 kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau outcomes bagi masyarakat.²²

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 dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri".

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti, "implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para

²⁰ Haedar Akib and Antonius Tarigan, "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model Dan Kriteria Pengukurannya," *Jurnal Baca, Volume 1, Universitas Pepabari Makasar*, 2008. h. 117.

²¹ Randall B Ripley, *Policy Implementation and Bureaucracy*. second edition, the Dorsey Press, (Chicago-Illionis, 1986). h. 15.

²² Edward III George C, *Public Policy Implementing*. Jai Press Inc, (London England. Goggin, Malcolm L et al, 1990). h. 1.

implementor kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan".²³

Ripley dan Franklin (dalam Winarno) 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.

Grindle (dalam Winarno), memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi, "Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya".²⁴

Kesulitan dalam proses implementasi dapat kita lihat dari pernyataan seorang ahli studi kebijakan Eugne Bardach melukiskan kerumitan dalam proses implementasi menyatakan pernyataan sebagai berikut : "Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi

²³ Sulistyastuti Purwanto and Dyah Ratih Sulistyastuti, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1991). h. 21.

²⁴ Daniel A Mazmanian and Paul A Sabatier, *Implementation and Public Policy*, (USA: Scott Foresman and Company, 1983). h. 139.

merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dari berbagai definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh berbagai aktor pelaksana kebijakan dengan sarana-sarana pendukung berdasarkan aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi

Secara teoritis khususnya menurut teori George C. Edwards III (dalam Agustino), *the are for critical factories to policy implementation they are : communication, resources, disposition, and bureauratic structure*.²⁵

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup :

- 1). Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.
- 2). Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*.
- 3). Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
- 4). Apakah letak sebuah program sudah tepat.

Variabel lingkungan kebijakan mencakup :

- 1). Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
- 2). Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
- 3). Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dalam rangka mengupayakan suatu keberhasilan kebijakan maka tantangan-tantangan tersebut harus dapat teratasi dengan sedini mungkin. Pada suatu sisi lain bahwa

²⁵ Agostiono, *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter Dan Van Horn*. (Jakarta: Rajawali Press. 2010). h. 154.

untuk mencapai keberhasilannya ada banyak variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya *policy maker* untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan suatu pemerintah yang sesuai dengan kebutuhannya.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya actor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga tetap saling berinteraksi satu dengan yang lain.

Kerangka kerja teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana tujuan-tujuan dan sasaran ditetapkan. Di sini proses implementasi bermula. Proses implementasi akan berbeda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. Keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik sebuah kebijakan, struktur dan hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut sehingga proses implementasi akan mengalami perbedaan.

Mengutip tulisan Van Meter dan Van Horn yang disebutkan dalam buku karangan Winarno, Van Meter dan Van Horn telah menggolongkan kebijakan-kebijakan tersebut kedalam beberapa karakteristik yang berbeda antara satu dengan yang lain, yaitu : jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal :

- a. Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan-perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan derastis (rasional),

seperti telah dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidaksepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

- b. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan progenisasi secara derastis. Kegagalan program-program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

3. Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Ahli mengatakan bahwa : *policy implementation is essentially a practical activity, as distinguished from policy fomulation, which is essentilly theoretical.* (implementasi kebijakan pada dasarnya adalah kegiatan praktis dibedakan dari perumusan kebijakan yang essentilly teoritis).²⁶ Sehubungan dengan sifat paktis yang ada dalam proses implementasi kebijakan, maka hal yang wajar bahwa implementasi ini berkaitan dengan proses politik dan administrasi.

Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara

²⁶ Arifin Taher, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggara Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014). h. 52.

tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.²⁷

Kemudian menurut George Edward III dalam buku Leo Agustino dikatakan bahwa terdapat empat variabel yang menentukan atau mengukur keberhasilan implementasi kebijakan agar dapat berjalan dengan baik diantaranya yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.²⁸

1. Komunikasi

Komunikasi adalah salah satu variable yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yang dibuat. Implementasi bisa berjalan secara efektif jika tujuan dan isi dari kebijakan itu bisa tersampaikan dengan jelas dan tepat pada sasaran. Hal ini bisa dilihat betapa pentingnya komunikasi dalam sebuah kebijakan yang sudah dibuat agar bisa berjalan secara efektif dan efisien. Maka dari itu komunikasi sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Komunikasi memiliki beberapa pandangan dalam kegiatan implementasinya yaitu :

- a. Penyaluran (*transmisi*) : Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan implementasi yang baik pula. Hal ini menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Kejelasan (*clarity*) : Komunikasi yang diterima oleh para implementor haruslah jelas dan tidak membingungkan. Hal ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan

²⁷ Arifin Taher, *Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggara Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014). h. 55.

²⁸ Gaffar Affan, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009). h. 294.

secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.

- c. Konsistensi (*consistency*) : Perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.²⁹

2. Sumber Daya

Sumber Daya juga sama pentingnya seperti komunikasi dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yang dibuat. Menurut George Edward III dalam mengimplementasikan kebijakan, indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*" (mungkin sumber daya yang paling penting dalam penerapan kebijakan adalah staff).

Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan "*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted, if personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective*" (tidak peduli seberapa jelas dan konsistennya perintah implementasi dan tidak peduli seberapa akurat perintah tersebut di sampaikan, jika personel yang bertanggung jawab

²⁹ Husaini Usman, *Manajemen, Teori, Praktik Dan Riset Pendidikan*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2006). h. 3.

untuk melaksanakan kebijakan tidak memiliki sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif).

b. Sumber Daya Anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan dalam kesimpulan studinya *"budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public"*. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa *"new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*. Menurut Edward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

Edward III dalam Widodo (2010:101) menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

c. Sumber Daya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan : *"Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his*

task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed".

d. Sumber Daya Kewenangan

Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:103) menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan.

Oleh karena itu, Edward III dalam Widodo (2010:103), menyatakan bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

3. Disposisi

Disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai "kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan".

Edward III dalam Widodo (2010:104-105) mengatakan bahwa : jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (*implementors*) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustino (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari :

a. Pengangkatan birokrasi

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

b. Insentif

Merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan yang dibuat. Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. George Edwards III mengatakan terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi agar struktur birokrasi menuju kearah yang lebih baik yakni :

a. Membuat *Standar Operating Procedures (SOP)*

Standar Operating Procedures adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administratur, atau

birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).

b. Fragmentasi

Tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai bidangnya masing-masing, dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel. Dua karakteristik inilah yang menjadi acuan atau landasan implementor dalam bertindak untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat.

Dari pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa keempat variabel tersebut merupakan suatu sistem yang tidak dapat dipisahkan dan saling berhubungan satu sama lain sehingga untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan perlu dilakukan secara sinergi dan intensif.

Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.³⁰ Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu ;

1. Kepatuhan implementor mengikuti apa yang perintahkan oleh atasan.
2. Kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non organisasional atau pendekatan faktual.

³⁰ Mulyadi Deddy, *Studi Kebijakan Publik Dan Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2015). h. 47.

Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa agar pelaksanaan implemetasi kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan baik maka perlu dilakukan persiapan yang matang dengan tersusunya program kegiatan dan tersedianya keuangan yang cukup serta tersalur dengan baik serta kesiapan para implementor dilapangan dalam menghadapi penolakan-penolakan dari masyarakat.

B. Administrasi Kependudukan Dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 (Akta Kelahiran)

1. Pengertian Akta Kelahiran

Akta sangatlah penting artinya karena dalam peristiwa penting seperti kelahiran, perkawinan, perceraian disebutkan membawa akibat hukum bagi kehidupan yang bersangkutan dan juga terhadap orang lain atau pihak ketiga. Dengan adanya akta sebuah akta akan membawa kejelasan dan kepastian sesuatu hal secara mudah. Akta kelahiran adalah identitas diri anak yang wajib diberikan sejak kelahirannya. Menurut R. Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya Kamus Hukum, bahwa kata “*acta*” merupakan bentuk jamak dari kata “*actum*” yang berasal dari bahasa Latin dan berarti perbuatan-perbuatan.³¹ Akta sebagai surat-surat yang ditandatangani dibuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.³²

Akta adalah surat yang diberikan tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari pada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.³³ Bertitik tolak dari definisi tersebut diatas, jelaslah bahwa tidaklah semua surat dapat disebut akta, melainkan hanya surat-surat tertentu yang memenuhi syarat-syarat tertentu pula baru dapat disebut

³¹ R Subekti and R Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1980). h. 9.

³² A Pitlo, *Pembuktian Dan Daluarsa*, Terjemahan M. Isa Arif, (Jakarta: PT. Intermasa, 1978). h. 52.

³³ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002). h. 10.

akta. Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi supaya suatu surat dapat disebut akta adalah :

1. Surat itu harus ditandatangani

Keharusan ditandatanganinya suatu surat untuk dapat disebut akta ditentukan dalam Pasal 1869 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi;

“Suatu akta, yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupnya pegawai termasuk di atas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta autentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan dibawah tangan, jika ditandatangani oleh pihak.”

Dari bunyi Pasal tersebut di atas, jelas bahwa suatu surat untuk dapat disebut akta, harus ditandatangani, dan jika tidak ditandatangani oleh yang membuatnya, maka surat itu adalah bukan akta. Dengan demikian jelaslah bahwa tulisan-tulisan yang tidak ditandatangani diperuntukkan untuk pembuktian, seperti kereta api dan lain-lain disebut akta. Tujuan dari keharusan ditandatanganinya suatu surat untuk dapat disebut akta adalah memberi ciri atau untuk mengindividualisasi sebuah akta, sebab tanda tangan dari setiap orang mempunyai ciri khas tersendiri yang tidak mungkin sama dengan tanda tangan orang lain.

2. Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan

Sesuai dengan peruntukan suatu akta sebagai alat pembuktian demi kepastian siapa surat itu, maka jelas bahwa surat itu harus berisikan sesuatu keterangan yang dapat menjadi bukti yang dibutuhkan. Peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dan yang dibutuhkan sebagai alat pembuktian haruslah merupakan peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dapat menjadi dasar

suatu hak atau perikatan, atau jika surat itu sama sekali tidak memuat suatu peristiwa hukum yang dapat menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, maka surat itu bukanlah akta, sebab tidaklah mungkin surat itu dapat dipakai sebagai alat bukti.

3. Surat itu diturunkan sebagai alat bukti

Syarat ketiga agar suatu surat dapat disebut akta adalah surat itu harus diperuntukkan sebagai alat bukti. Apakah suatu surat dibuat untuk menjadi bukti, tidak selalu dipastikan, demikian halnya mengenai sehelai surat, dapat menimbulkan keraguan. Surat yang ditulis oleh seorang pedagang untuk menegaskan suatu persetujuan yang telah dibuat untuk pembuktian.³⁴

Akta kelahiran dicatat dan disimpan di kantor Catatan Sipil dan Kependudukan. Akta kelahiran juga mempunyai arti penting bagi diri seorang anak, tentang kepastian hukum si anak itu sendiri. Mengenai pelaporan kelahiran, diatur dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

Dari penjelasan Pasal 27 Undang-undang No. 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, akta kelahiran itu begitu besar manfaatnya, karena dapat kita lihat hampir setiap urusan kita membutuhkan akta kelahiran, namun demikian masih banyak masyarakat yang enggan mengurusnya secara cepat. Mereka sering menunda pengurusannya karena malas. Bahkan masih ada yang tidak mau mengurusnya sama sekali. Padahal idealnya, pembuatan akta kelahiran dilakukan dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak persalinan. Dengan demikian setiap kelahiran harus dilaporkan dengan cepat, sehingga mendukung upaya pencacatan kependudukan secara akurat, sebagaimana diamanahkan Undang-undang No. 24 Tahun 2013.

³⁴ Pitlo, *Pembuktian Dan Daluarsa* ...h. 53.

Pembatasan jangka waktu pelaporan ini akan menentukan jenis akta kelahiran yang dikeluarkan dan prosedur pembuatannya. Misalnya untuk pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun dilaksanakan berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri.

Adapun persyaratan untuk memperoleh akta kelahiran anak yaitu :

1. Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.³⁵
2. Pencatatan kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan penerbitan kutipan Akta Kelahiran terhadap peristiwa kelahiran seseorang yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya, didasarkan pada laporan orang yang menemukan dilengkapi Berita Acara Pemeriksaan dari kepolisian.³⁶
3. Pencatatan kelahiran penduduk warga Negara Indonesia dilakukan dengan memenuhi syarat berupa :³⁷
 1. Surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran.
 2. Nama dan identitas saksi kelahiran.
 3. Kartu Keluarga orang tua.
 4. Kartu Tanda Penduduk orang tua.
 5. Kutipan Akta Nikah/Akta Perkawinan orang tua.
4. Pencatatan peristiwa kelahiran dilakukan dengan memperhatikan:³⁸

³⁵ Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

³⁶ Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

³⁷ Pasal 52 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

³⁸ Pasal 51 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2008 Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

1. Tempat domisili ibunya bagi penduduk warga Negara Indonesia.
 2. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk Warga Negara Indonesia.
 3. Tempat domisili ibunya bagi penduduk Orang Asing.
 4. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk Orang Asing.
 5. Orang Asing pemegang Izin Kunjungan.
 6. Anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya.
5. Formulir Surat Keterangan Kelahiran ditandatangani oleh pemohon dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah. Kepala Desa/Lurah berkewajiban meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada Unit Pelaksana Teknis Daerah Instansi Pelaksana untuk diterbitkan kutipan Akta Kelahiran. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana/ Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran dan menyampaikan kepada Kepala Desa/Lurah atau kepada pemohon.³⁹
6. Pencatatan kelahiran penduduk warga Negara Indonesia dilakukan dengan tata cara:⁴⁰
- a. Penduduk warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan surat kelahiran dari dokter/bidan/penolong kelahiran dan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk ibu atau ayahnya kepada Instansi Pelaksana.

³⁹ Pasal 53 Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2008 Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

⁴⁰ Pasal 54 Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2008 Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- 7. Pencatatan Kelahiran anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya dilakukan dengan tata cara:⁴¹
 - a. Pelaporan/pemohon mengisi formulir surat keterangan kelahiran dengan menyertakan Berita Acara Pemeriksaan Kepolisian.
 - b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pencatatan kelahiran anak, memberikan keadilan terhadap anak, sebab memperoleh perlindungan hak menurut hukum.⁴² Dan pada prinsipnya pencatatan kelahiran adalah hanya sebuah catatan administratif dianggap penting karena data yang ada di dalam akta kelahiran dapat digunakan sebagai bukti jati diri bagi si anak, sehubungan dengan hak waris atau klaim asuransi dan pengurusan hal administratif lainnya seperti tunjangan keluarga, paspor, Kartu Tanda Penduduk, Surat Izin Mengemudi, pengurusan perkawinan, perizinan, mengurus beasiswa dan lain-lain.

Pada dasarnya aspek hukum pencatatan kelahiran dalam usaha perlindungan anak merupakan suatu wujud dari kekuatan suatu pembuktian tentang status seorang anak yang baru dilahirkan. Dimana dengan status tersebut

⁴¹ Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2008 Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

⁴² Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum Terhadap Anak Dan Perempuan* (Bandung: PT Refika Aditama, 2014). h. 117.

maka diketahui siapa orang tuanya yang memiliki kewajiban untuk memelihara dan mendidiknya.

Dengan demikian maka aspek hukum pelaksanaan pencatatan dalam usaha perlindungan anak memberikan suatu keadaan bahwa pencatatan tersebut akan memberikan bukti kedudukan anak baik itu statusnya, maupun juga orang tua dan keluarganya. Sehingga pelaksanaan pencatatan tersebut dituangkan dalam suatu bentuk akta yaitu akta kelahiran.

Dan tanpa akta kelahiran, seseorang tidak “ada” secara hukum, dengan demikian tidak memiliki akses legal yang memberikannya hak perlindungan sebagai bagian dari suatu bangsa.⁴³

2. Jenis Akta Kelahiran

Akta kelahiran dapat dibedakan menjadi empat jenis, sebagaimana di kemukakan sebagai berikut.⁴⁴

1. Akta kelahiran umum

Akta kelahiran umum adalah akta kelahiran yang diterbitkan berdasarkan laporan kelahiran yang disampaikan dalam waktu yang ditentukan oleh perundang-undangan, yakni 60 hari kerja sejak peristiwa kelahiran untuk semua golongan, kecuali golongan Eropa selama 10 hari kerja. Inti dari akta kelahiran umum adalah disampaikan dalam 60 hari kerja sejak kelahiran.

2. Akta kelahiran istimewa adalah akta kelahiran yang diterbitkan berdasarkan laporan kelahiran yang disampaikan setelah melewati batas waktu pelaporan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Batas waktu yang dilampau adalah melebihi 60 hari.

⁴³ Maidin Gultom, *Perlindungan Hukum terhadap Anak dan Perempuan*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2014). h.105.

⁴⁴ Mertokusumo Sudikno, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001). h. 42-43.

3. Akta kelahiran luar biasa

Akta kelahiran luar biasa adalah akta kelahiran yang diterbitkan oleh Kantor Catatan Sipil pada Zaman Revolusi antara 1 Mei 1940 sampai dengan 31 Desember 1949 dan kelahiran tersebut tidak di wilayah hukum Kantor Catatan Sipil setempat.

4. Akta kelahiran tambahan merupakan akta kelahiran yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang terhadap orang yang lahir pada tanggal 1 Januari 1967 s.d. 31 Maret 1983, yang tunduk pada Stb. 1920 No.751 jo. 1927 No. 564 dan Stb. 1933 No.75 jo. 1936 No. 607.

Dilihat dari penjelasan diatas dapat disimpulkan mengenai akta kelahiran adalah suatu akta yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, yang berkaitan dengan adanya kelahiran dalam rangka memperoleh atau mendapat kepastian hukum terhadap kedudukan hukum seseorang, maka perlu adanya bukti-bukti yang otentik yang mana sifat bukti itu dapat dipedomani untuk membuktikan tentang kedudukan hukum seseorang itu.

3. Fungsi Akta Kelahiran

Sebagai salah satu surat kependudukan, akta kelahiran yang dikeluarkan oleh kantor catatan sipil mempunyai beberapa fungsi, yaitu sebagai berikut.⁴⁵

1. Menunjukkan hubungan hukum antara anak dan orang tuanya secara sah di depan hukum, karena di dalam akta disebutkan nama bapak dan ibu dari si anak.
2. Merupakan bukti kewarganegaraan dan identitas diri awal anak yang dilahirkan dan diakui oleh Negara. Dengan adanya akta kelahiran ini, anak secara yuridis berhak mendapatkan perlindungan hak-hak kewarganegaraannya, seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pemukiman, dan hak atas sistem perlindungan sosial.

Fungsi akta kelahiran dapat memberikan legalitas tentang anak tersebut. Baik formal maupun material ini

⁴⁵ Henry S. Siswosoediro, *Mengurus Surat-Surat Kependudukan (identitas Diri)*, (Jakarta; Visimedia, 2008). h. 15.

sangat penting untuk mencegah terjadinya pemalsuan identitas, kekerasan terhadap anak, perkawinan dibawah umur, pekerja anak. Fungsi lainnya untuk kepastian umur untuk sekolah, paspor, Kartu Tanda Penduduk, dan hak politik pada pemilu.

Fungsi akta kelahiran untuk negara yaitu mengetahui data anak secara akurat di seluruh Indonesia untuk kepentingan perencanaan dan guna menyusun data statistik Negara yang dapat menggambarkan demografi, kecenderungan dan karakteristik penduduk serta arah perubahan sosial yang terjadi. Bagi mereka yang lewat 60 hari s/d 1 tahun masih dapat membuat akta kelahiran asal disetujui oleh Kepala Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Bila sudah lebih dari 1 tahun harus melalui penetapan pengadilan, yang biayanya tidak sedikit.

4. Manfaat Akta Kelahiran

Akta kelahiran mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam proses pembangunan nasional karena dapat memberikan manfaat bagi individu dan pemerintah. Adapun manfaat akta kelahiran adalah sebagai berikut:

a. Bagi Pribadi/individu:

1. Menentukan status hukum seseorang.
2. Merupakan alat bukti yang paling kuat di muka dan hadapan hakim.
3. Memberikan kepastian tentang peristiwa itu sendiri.

b. Bagi Pemerintah:

1. Meningkatkan tertib administrasi Negara.
2. Merupakan penunjang data bagi perencanaan Pembangunan.
3. Pengawasan dan pengendalian.

Manfaat akta kelahiran secara umum adalah sebagai berikut:

a. Bagi diri pemilik.

1. Merupakan alat bukti yang paling kuat dalam menentukan kedudukan hukum seseorang.

2. Memberikan kepastian hukum yang sah tentang kejadian atau peristiwa yang dicatatatkan.
3. Merupakan akta otentik yang mempunyai kekuatan hukum pembutian sempurna di depan hakim.
- b. Bagi pihak lain mengikat pihak-pihak yang berkepentingan.
- c. Bagi pemerintah untuk mempelancar aktivitas di bidang kependudukan atau administrasi kependudukan.
 - a. Menunjang tertib administrasi kependudukan.
 - b. Menunjang perencanaan Pembangunan.
 - c. Pengawasan dan penngendalian penduduk.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, maka semua akta-akta di daftar dan dikeluarkan oleh catatan sipil akan dapat mempunyai kekuatan pasti dan tidak dapat dibantah oleh pihak ketiga. Karena akta-akta yang dibuat oleh Lembaga Catatan Sipil adalah mengikat terhadap mereka yang berkepentingan. Kita ketahui pula suatu Negara yang merupakan Negara hukum (*rechstaats*). Maka akan menghendaki pula adanya masyarakat yang teratur, tertib, aman, dan tentram. Memberikan kepastian hukum yang sah tentang kejadian atau peristiwa yang dicatatkan.

5. Isi Dan Bentuk Akta Kelahiran

Persyaratan administrasi yang harus dipenuhi oleh pemohon dalam pengurusan akta kelahiran dikemukakan berikut ini :⁴⁶

1. Surat keterangan kelahiran dari yang berwenang, seperti dari dokter, bidan, dukun beranak, nakhoda, dan pilot pesawat terbang.
2. Surat pengantar lurah/kepala desa.
3. Surat nikah/akta perkawinan orang tuanya.

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2001). h. 43.

4. Surat Bukti Kewarganegaraannya (SBK) bagi Warga Negara Indonesia yang telah menjadi warga Negara Indonesia dan ganti nama.
5. Kartu Keluarga (KK).
6. Bagi Warga Negara Asing melampirkan dokumen-dokumen asing.
7. Dua orang saksi yang memenuhi persyaratan: (1) Dewasa (berumur 21 tahun ke atas), (2) Sehat jasmani dan rohani, (3) Tidak buta huruf, dan (4) Berdomisili di Kantor Catatan Sipil yang bersangkutan.

Syarat 1, 2, 3, 5, dan 7 berlaku bagi Warga Negara Indonesia, sedangkan bagi Warga Negara Asing yang telah menjadi Warga Negara Indonesia ditambah dengan persyaratan nomor 4 (empat) dan 6 (enam). Akta kelahiran telah dituangkan dalam bentuk formular.⁴⁷

Apabila diperhatikan akta kelahiran tersebut, tampaklah bahwa hal-hal yang harus dimuat dalam akta kelahiran meliputi hal-hal berikut ini.

1. Pencantuman Stbld. Ini menunjukkan bahwa antara Warga Negara Indonesia dengan Warga Negara Asing berbeda ketentuan yang mengaturnya. Bagi Warga Negara Indonesia, dicantumkan Stb. 1920 No. 751 Jo. Stb. 1927 Nomor 564 tentang peraturan Catatan Sipil Golongan Indonesia asli di Jawa dan Madura, sedangkan bagi Warga Negara Asing berlaku Stb. 1849 tentang Peraturan Catatan Sipil untuk Golongan Eropa, dan bagi orang Tionghoa dicantumkan Stb. 1917 No. 130 Jo. Stb. 1919 No. 81 tentang Peraturan Catatan Sipil untuk Golongan Tionghoa, mulai berlaku tanggal 1 Mei 1919.
2. Tempat lahir, tanggal, dan waktu kelahiran.
3. Nama anak yang lahir.
4. Nama orang tuanya.
6. **Lembaga Yang Berwenang Menerbitkan Akta Kelahiran**
Instansi yang berwenang mengeluarkan akta kelahiran adalah kantor catatan sipil yang berada di bawah

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, *Pengantar Hukum Perdata ...* h. 43.

pemerintah daerah setingkat kabupaten atau kota.⁴⁸ Untuk memperoleh akta kelahiran Lembaga Catatan Sipil dilaksanakan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan oleh Undang-undang nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Proses untuk memperoleh akta kelahiran tidaklah berbelit-belit, asalkan pihak, yang berkepentingan memenuhi prosedur dan syarat-syarat yang telah ditetapkan.

Adapun proses pembuatan seperti akta kelahiran ini tidaklah sulit, melalui persyaratan administrasi seperti fotocopy/salinan Kartu Tanda Penduduk kedua orang tua atau salinan Kartu Tanda Penduduk ibu si anak yang telah lahir jika orang tuanya belum atau tidak menikah, kemudian salinan surat nikah/akta perkawinan orang tua si anak yang dilahirkan (jika orang tua sudah menikah), serta kartu keluarga (KK) ibu anak yang dilahirkan. Setelah lengkap, kemudian ibu yang melahirkan anak atau suaminya memohon kepada pihak rumah sakit, bidan, kepala dusun atau pihak lain yang berwenang dengan menuliskan nama lengkap yang akan diberikan kepada si anak yang telah lahir. Biasanya setelah mendapat rekomendasi dari bidan, dokter, dukun bayi atau pihak berwenang lainnya, surat kelahiran dapat langsung diterbitkan. Namun tidak semua pihak berwenang mengeluarkan surat kelahiran, beberapa Lembaga atau pihak yang berwenang mengeluarkan surat kelahiran adalah sebagai berikut :

1. Komandan perang. Misalnya sang ibu merupakan anggota tentara atau pengungsi yang sedang berada di wilayah komando perang, atau bisa juga anak tersebut lahir di wilayah militer, seperti di suatu bataliyon. Surat kelahiran yang demikian ini banyak dijumpai orang-orang yang hidup pada zaman revolusi.

⁴⁸ Henry S. Siswosoediro, *Mengurus Surat-Surat Kependudukan (identitas Diri)*, (Jakarta; Visimedia, 2008). h. 20.

2. Kepala desa/kepala dusun yaitu bayi yang dilahirkan sendiri atau dengan bantuan dukun bayi atau orang lain di rumah, tanpa bantuan medis dari dokter.
3. Kepala rumah sakit/bidan yaitu bagi-bayi yang dilahirkan di rumah sakit/klinik.
4. Pilot pesawat. Walaupun jarang terjadi kasus kelahiran bayi di pesawat, namun pilot yang bertugas juga berwenang mengeluarkan surat kelahiran bagi bayi yang lahir selama penerbangan.
5. Kapten kapal yaitu bagi bayi yang lahir dalam perjalanan dengan menggunakan kapal laut.

C. Teori Fiqh Siyasah Tanfidziyah

1. Pengertian Siyasah Tanfidziyah

Siyasah Tanfidziyah terdiri dari dua kata yaitu Siyasah dan *Tanfidziyah*. Secara etimologi kata "*siyasah*" yang berasal dari kata *sasa*, berarti mengatur, mengurus dan memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan dan politik. Siyasah secara etimologis dalam lisan al-Arab berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.⁴⁹

Sedangkan secara terminologi siyasah adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam, agar mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudaratatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.⁵⁰

Menurut Ibnu Nujaim, siyasah adalah suatu tindakan atau kebijakan yang dilakukan seorang penguasa demi

⁴⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016). h. 27.

⁵⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, *Fiqh Siayrasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 2008). h. 11.

kemaslahatan yang dipandang baik, meskipun belum ada dalil/argumentasi yang terperinci yang mengaturnya. Sedangkan menurut Ibnu 'Aqil al Hanbali, siyasah adalah suatu tindakan atau kebijakan yang membawa umat manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan menjauhkan mereka dari kerusakan, meskipun tidak ada hadis yang mengaturnya atau wahyu yang turun (terkait hal itu).

Dari uraian tentang siyasah maka dapat ditarik kesimpulan yakni, siyasah adalah ilmu yang mempelajari mengenai aturan dalam tata cara bermasyarakat dan bernegara melalui segala bentuk aturan hukum yang ada. Sementara itu, kata *Tanfidziyyah* secara etimologi berasal dari kata '*naffadza*' yang berarti melaksanakan. Tanfidziah ialah badan pelaksana harian syariah.⁵¹ Sedangkan secara terminologi Siyasah Tanfidziyyah (Politik Pelaksanaan Undang-Undang) merupakan siyasah yang berhubungan dengan politik dalam hal pelaksanaan undang-undang.⁵²

2. Ruang Lingkup Siyasah Tanfidziyah

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

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan.
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya.
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya.
- d. Persoalan *baiat*.
- e. Persoalan *waliyul ahdi*.
- f. Persoalan perwakilan.⁵³

Persoalan Siyasah Tanfidziyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, Dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Qur,,an maupun Hadis, Maqosidu Syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat,

⁵¹ Muhammad Arief Albani, *Kamus Nahdatul Ulama*, (Jakarta: NU, 2015). h. 5.

⁵² A Djazuli, *Fiqh Siyasah: implementasi kemaslahatan umat dalam rambu-rambu syari'ah*, Cet. 7 (Jakarta: Kencana Prenada, 2018). h. 36.

⁵³ Toha Andiko, *Pemberdayaan Qawâld Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006). h. 12.

yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena Dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil Ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵⁴

Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan Nash. Adapun Analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada Nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara Inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip Syari'ah dan kehendak Syar'i (Allah). Bila tidak ada Nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.⁵⁵

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa alaql*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan Undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan Eksekutif (*Al-Sulthah Altanfidziyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).⁵⁶

⁵⁴ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001). h. 34.

⁵⁵ Abdul Wahab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006). h. 45.

⁵⁶ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001). h. 56.