

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-Undangan

Perundang-undangan dapat dipahami sebagai sekumpulan norma hukum tertulis yang dirumuskan dan disahkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan, baik di tingkat nasional maupun daerah, yang memiliki daya ikat hukum bagi seluruh masyarakat. Peraturan ini berperan sebagai instrumen formal untuk mengatur perilaku warga negara, memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan, serta menetapkan sanksi bagi pelanggaran hukum. perundang-undangan menempati posisi strategis dalam hierarki norma hukum, berada tepat di bawah Undang-Undang Dasar 1945. hal ini menegaskan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan harus sejalan dengan konstitusi dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar Negara.¹

Jimly Asshiddiqie menekankan beberapa fungsi pokok dari perundang-undangan, antara lain:

a. Memberikan Kepastian Hukum

Perundang-undangan memastikan adanya aturan yang jelas bagi masyarakat, sehingga setiap individu memahami hak, kewajiban, serta batasan perilaku yang diperbolehkan. Kepastian hukum ini juga

¹ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 12-15.

Mencegah penyalahgunaan kekuasaan serta meminimalkan potensi konflik sosial akibat ketidakjelasan norma.

- b. Mengatur hubungan pemerintah dan warga serta antar warga

Peraturan hukum menjadi pedoman untuk menciptakan keteraturan sosial. Misalnya, melalui undang-undang, negara dapat mengatur kewenangan lembaga pemerintahan, hak partisipasi warga negara, serta prosedur penyelesaian sengketa antar pihak yang memiliki kepentingan berbeda.

- c. Menjadi Pedoman Penyelenggara Pemerintahan, Termasuk di Tingkat Daerah

Di tingkat daerah, peraturan perundang-undangan, seperti peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, memastikan bahwa kebijakan lokal sejalan dengan kebijakan nasional serta prinsip hukum yang berlaku. Hal ini mendukung tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel, dan adil.²

Dengan demikian, perundang-undangan tidak hanya berfungsi sebagai aturan teknis, tetapi juga merupakan instrumen utama untuk mewujudkan ketertiban hukum, keadilan sosial, dan pembangunan negara yang demokratis.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 12.

2. Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia

Peraturan perundang-undangan di Indonesia disusun secara bertingkat, sehingga setiap aturan memiliki posisi tertentu dalam sistem hukum nasional. Prinsip hierarki ini bertujuan untuk mencegah konflik norma, menjamin kepastian hukum, dan memastikan keselarasan antarperaturan, khususnya dalam pelaksanaan pemerintahan dan otonomi daerah. Struktur ini diatur secara formal melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa setiap peraturan harus selaras dengan norma yang berada pada tingkat lebih tinggi.³

Urutan hierarki perundang-undangan, dari yang tertinggi hingga terendah, adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- c. Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)
- d. Peraturan Pemerintah (PP)
- e. Peraturan Presiden (Perpres)
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Struktur hierarki ini memastikan bahwa aturan di tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan aturan di tingkat atas, sehingga tercipta kepastian hukum, keteraturan

³ *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

administrasi, dan keseragaman penerapan kebijakan. Hal ini sangat penting dalam konteks otonomi daerah, di mana regulasi lokal harus menyesuaikan dengan UU nasional.

3. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sekadar tentang penerbitan dokumen hukum. Teori-teori dalam bidang ini menekankan proses penyusunan hukum, kualitas norma yang dihasilkan, serta tujuan dari hukum itu sendiri. Pemahaman terhadap teori-teori tersebut membantu pembuat hukum untuk menghasilkan peraturan yang sah, adil, dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Beberapa teori utama dalam pembentukan perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁴

a. Teori Formal

Teori formal menekankan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur pembentukan hukum yang sah menurut ketentuan yang berlaku. Artinya, suatu UU atau peraturan lain tidak hanya harus sah secara materiil, tetapi juga harus sesuai mekanisme formal, seperti persetujuan DPR, penetapan Presiden, dan publikasi resmi. Tanpa prosedur formal yang tepat, suatu aturan dianggap tidak sah dan tidak mengikat, meskipun maksud atau isinya baik.

b. Teori Substantif

Teori substantif menitikberatkan pada kualitas isi hukum, bukan hanya prosedur pembuatannya. Suatu peraturan perundang-undangan dianggap baik jika adil,

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 102.

mencerminkan kepentingan masyarakat luas, dan selaras dengan prinsip hukum yang lebih tinggi, termasuk UUD 1945. Teori ini menegaskan bahwa hukum yang berkualitas harus mampu mengatur kehidupan masyarakat secara tepat, melindungi hak-hak warga, dan meminimalkan ketidakadilan sosial.

c. Teori Sosiologis

Teori sosiologis menekankan relevansi hukum dengan kondisi sosial dan kebutuhan praktis masyarakat. Suatu peraturan dianggap efektif jika dapat diterapkan dan diterima oleh masyarakat, bukan sekadar formalitas atau ideal di atas kertas. Dengan pendekatan ini, pembentukan hukum harus mempertimbangkan budaya, nilai, dan perilaku masyarakat agar peraturan tersebut dapat diterapkan secara nyata dan memberikan manfaat sosial.⁵

4. Fungsi Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan memegang peran strategis dalam sistem hukum dan penyelenggaraan negara. Fungsinya tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga menyentuh aspek sosial, politik, dan administrasi, sehingga hukum menjadi instrumen efektif untuk menjaga keteraturan dan keadilan dalam masyarakat. Berdasarkan pandangan Jimly Asshiddiqie, fungsi perundang-undangan meliputi:⁶

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*., h. 104.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*., h. 104-107.

a. Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan

Peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai acuan formal dalam pelaksanaan pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah. UU, PP, dan peraturan teknis lainnya memastikan kebijakan pemerintah dijalankan secara terstruktur, transparan, dan akuntabel. Fungsi ini mendukung tata kelola pemerintahan yang efektif serta mengurangi risiko penyimpangan administratif.

b. Alat Pengendalian Sosial

Hukum berperan sebagai instrumen untuk menciptakan ketertiban dan keadilan sosial. Dengan adanya aturan yang jelas, masyarakat dapat menyesuaikan perilaku sesuai norma hukum, sementara aparat penegak hukum memiliki dasar legal untuk mengatur dan menindak pelanggaran. Fungsi ini penting untuk menjaga stabilitas sosial dan harmoni antarwarga negara.

c. Instrumen Pengembangan Hukum

Perundang-undangan menjadi dasar bagi pembentukan peraturan pelaksana atau peraturan turunannya. Misalnya, UU memberikan kerangka hukum umum, sedangkan PP, Perpres, atau peraturan teknis lainnya merinci ketentuan tersebut agar dapat diterapkan secara praktis. Fungsi ini memastikan hukum berkembang secara dinamis dan mampu menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

d. Alat Legitimasi Politik

Peraturan hukum memberikan dasar formal bagi tindakan pemerintah dan lembaga negara. Dengan legitimasi yang sah melalui peraturan yang berlaku, setiap tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan politik, sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi negara.

5. Perundang-Undangan dan Pemerintahan Daerah

Peraturan perundang-undangan memegang peran krusial dalam mengatur interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sekaligus memberikan dasar hukum bagi daerah untuk melaksanakan kewenangannya. Dalam kerangka desentralisasi di Indonesia, pemerintah daerah tidak bertindak secara bebas, melainkan harus merujuk pada peraturan perundang-undangan nasional sebagai acuan utama. Beberapa peran dan fungsi perundang-undangan dalam konteks pemerintahan daerah meliputi:⁷

a. Sumber Kewenangan Daerah

Peraturan perundang-undangan, khususnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan landasan hukum bagi daerah untuk mengatur dan mengelola urusan lokalnya sendiri. Kewenangan ini mencakup bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik, yang harus dijalankan sesuai prinsip otonomi daerah dan tetap sejalan dengan regulasi nasional.⁸

⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), h. 34.

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,

b. Instrumen Pengaturan Hubungan Pusat Daerah

Perundang-undangan berfungsi sebagai alat koordinasi dan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. UU dan PP yang mengatur urusan konkuren seperti transportasi, infrastruktur, dan lingkungan menjadi pedoman agar pelaksanaan urusan tersebut dapat berjalan selaras, menghindari tumpang tindih kewenangan, serta mencegah konflik administratif.⁹

c. Pedoman Pengawas dan Evaluasi

Peraturan perundang-undangan juga menjadi dasar bagi pengawasan terhadap pemerintah daerah. Dengan adanya aturan yang jelas, pemerintah pusat atau lembaga pengawas dapat memastikan daerah tidak menyalahgunakan kewenangan, menjalankan program sesuai ketentuan, dan tetap bertanggung jawab secara hukum. Fungsi ini mendukung akuntabilitas, transparansi, dan kualitas pelayanan publik di tingkat daerah sesuai standar nasional.¹⁰

Dengan demikian, perundang-undangan menjadi fondasi bagi tata kelola pemerintah daerah, memastikan bahwa otonomi lokal diterapkan secara benar, harmonis, dan selaras dengan prinsip hukum nasional. Hal ini menegaskan bahwa meskipun daerah memiliki kewenangan otonomi, semua kebijakan dan tindakan tetap harus mengikuti kerangka peraturan perundang-undangan nasional.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II.*, h. 67.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media, 2014), h. 89.

B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan komponen penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan pemerintah daerah bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan, memperbaiki mutu pelayanan publik, serta mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Secara normatif, pengertian pemerintah daerah diatur secara jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹¹ Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berada di bawah kepemimpinan kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun wali kota yang bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Landasan konstitusional mengenai keberadaan pemerintah daerah juga ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota berwenang mengatur dan mengurus

¹¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2.

sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.¹² Ketentuan ini menegaskan legitimasi konstitusional pemerintah daerah sekaligus memberikan ruang kemandirian dalam pengelolaan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain pengertian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, sejumlah ahli juga memberikan definisi mengenai pemerintah daerah. Ni'matul Huda menyatakan bahwa pemerintah daerah merupakan organ pemerintahan yang menjalankan fungsi eksekutif di tingkat daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Pendapat ini menekankan fungsi eksekutif pemerintah daerah dalam struktur pemerintahan.¹³

Inu Kencana Syafiie memandang pemerintah daerah sebagai alat negara di daerah yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat setempat.¹⁴ Definisi ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berperan sebagai representasi kepentingan masyarakat lokal, bukan semata-mata pelaksana kebijakan pusat.

Selanjutnya, Bagir Manan menjelaskan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggara kekuasaan pemerintahan di daerah yang memiliki kewenangan untuk

¹² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 ayat (2).

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah.*, h. 45.

¹⁴ Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), h. 112.

mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi daerah.¹⁵ Pandangan ini menegaskan unsur kemandirian daerah dalam mengelola urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Sementara itu, Hanif Nurcholis menyebutkan bahwa pemerintah daerah merupakan institusi publik yang dibentuk untuk mengelola urusan pemerintahan lokal dengan tujuan utama meningkatkan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.¹⁶ Definisi ini menitikberatkan orientasi pemerintah daerah pada pelayanan dan peningkatan kesejahteraan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan di daerah yang dipimpin oleh kepala daerah beserta perangkatnya, yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Landasan Hukum Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia memiliki dasar hukum yang tersusun secara hierarkis dan sistematis, mulai dari norma konstitusional hingga undang-undang sektoral. Seluruh regulasi tersebut saling terkait dan

¹⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.*, h. 27.

¹⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (Jakarta: Grasindo, 2007), h. 19.

menjadi pijakan yuridis yang sah bagi pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Landasan konstitusional bagi pemerintah daerah terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas provinsi, dan setiap provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten dan kota, yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang diatur oleh undang-undang. Ketentuan ini menjadi basis hukum utama untuk menerapkan asas desentralisasi sekaligus mengakui eksistensi pemerintah daerah sebagai bagian integral dari sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁷

Selain itu, Pasal 18 UUD 1945 menekankan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan secara mandiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, otonomi daerah memiliki legitimasi konstitusional yang kuat, bukan sekadar kebijakan administratif dari pemerintah pusat.

b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sebagai implementasi lebih rinci dari ketentuan konstitusional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi payung hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah

¹⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 8.

secara komprehensif. Undang-undang ini mengatur struktur pemerintahan daerah, pembagian urusan antara pusat dan daerah, hubungan keuangan, kelembagaan, mekanisme pembinaan dan pengawasan, serta pelaksanaan otonomi daerah.¹⁸

Undang-Undang ini menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dilakukan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang secara tegas menjadi kewenangan pemerintah pusat.

3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan asas pokok dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. asas ini menekankan penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, berdasarkan prinsip otonomi. Dengan mekanisme ini, pemerintah daerah memperoleh kewenangan untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan secara mandiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Penerapan desentralisasi bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan partisipasi publik dalam pengambilan

¹⁸ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁹ Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuannya)*, Cet. Ke-1. (Yogyakarta: Zanafa Publishing, 2018), h. 67.

keputusan, serta mempercepat pembangunan daerah sesuai potensi dan kebutuhan lokal.

b. Asas Dekonsentrasi

Selain desentralisasi, penyelenggaraan pemerintahan daerah juga didasarkan pada asas dekonsentrasi. Dekonsentrasi berarti pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal di daerah. Berbeda dengan desentralisasi, dekonsentrasi tidak menciptakan kewenangan otonom, melainkan tetap berada di bawah tanggung jawab pemerintah pusat.

Tujuan asas dekonsentrasi adalah untuk memastikan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah berlangsung efektif, menjaga keseragaman standar pelayanan, serta memperkuat koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, dekonsentrasi berfungsi sebagai mekanisme penguatan kehadiran pemerintah pusat di daerah tanpa mengurangi prinsip otonomi daerah.²⁰

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan mengatur penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah, atau dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota, untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Penugasan ini disertai dengan dukungan pendanaan, fasilitas, dan sumber daya manusia yang dibutuhkan.

²⁰ Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuannya)*., h. 54.

Asas tugas pembantuan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelaksanaan program strategis yang memerlukan keterlibatan pemerintah daerah. Dalam praktiknya, tugas pembantuan merupakan bentuk kolaborasi antar tingkat pemerintahan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional secara terpadu.

4. Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

Tanggung jawab pemerintah daerah mencakup kewajiban hukum, sosial, dan politik yang melekat pada pelaksanaan otonomi daerah, meliputi urusan pemerintahan wajib maupun pilihan. Menurut Bagir Manan, pemerintah daerah memikul tanggung jawab ganda: sebagai pelaksana otonomi daerah sekaligus sebagai perwakilan pemerintah pusat dalam pengawasan urusan pemerintahan yang dialihkan.²¹ Artinya, pemerintah daerah harus menyeimbangkan kepentingan lokal dengan kebijakan nasional, sambil menjaga kelangsungan pembangunan dan kualitas pelayanan publik.

a. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Tanggung jawab utama pemerintah daerah adalah menyediakan pelayanan publik, terutama pada urusan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketertiban umum, dan perlindungan sosial. Menurut Syamsuddin Haris, keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik yang merata

²¹ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 29-31.

dan berkualitas, sehingga hak-hak dasar warga terpenuhi.²²

b. Pembangunan Infrastruktur Dan Pengelolaan Daerah

Pemerintah daerah bertanggung jawab merencanakan, membangun, dan merawat infrastruktur wilayah, termasuk jalan, transportasi, fasilitas publik, dan sarana sosial lainnya. Infrastruktur yang memadai menjadi alat strategis untuk meningkatkan konektivitas, Daya saing, dan pemerataan pembangunan. Selain itu, pemerintah daerah juga bertugas mengelola tata ruang dan lingkungan, termasuk perencanaan wilayah, konservasi sumber daya alam, dan penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan. Jimly Asshiddiqie menekankan bahwa tanggung jawab terhadap lingkungan merupakan bagian dari kewajiban konstitusional pemerintah daerah dalam negara hukum.²³

c. Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Pemerintah daerah bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat melalui koordinasi aparat lokal, Satpol PP, dan pengawasan pelaksanaan peraturan daerah. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum dan keamanan publik merupakan tanggung jawab utama pemerintah dalam negara hukum, termasuk di tingkat daerah.²⁴

²² Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2004), h. 67-69.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..*, h. 214-216.

²⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), h. 38-40.

d. Pemberdayaan Ekonomi dan Pembangunan Daerah

Di bidang ekonomi, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab memberdayakan ekonomi lokal, misalnya melalui pengembangan koperasi, umkm, dan pemanfaatan potensi daerah. Ryaas Rasyid menekankan bahwa pemberdayaan ekonomi daerah berperan penting dalam menciptakan kemandirian ekonomi dan mengurangi ketimpangan sosial.

e. Administrasi dan Pelayanan Publik

Tanggung jawab pemerintah daerah juga meliputi administrasi pemerintahan, seperti pelayanan kependudukan, pencatatan sipil, perizinan, serta layanan investasi dan penanaman modal. Pelayanan publik yang profesional dan transparan menjadi bagian dari prinsip good governance di tingkat daerah.

f. Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

Di tingkat provinsi, gubernur berperan sebagai perwakilan pemerintah pusat yang bertugas membina dan mengawasi kabupaten/kota, untuk memastikan keselarasan kebijakan daerah dengan kepentingan nasional dan menjaga integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁵

Secara keseluruhan, tanggung jawab pemerintah daerah bersifat multidimensional administratif, sosial, ekonomi, dan hukum dan mencerminkan pelaksanaan asas otonomi daerah serta prinsip desentralisasi yang dijamin oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait.

²⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah...*, h. 143-145.

5. Aspek kewenangan pemerintah daerah

Kewenangan pemerintah daerah mencakup hak, kewajiban, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. ruang lingkup kewenangan ini meliputi pelayanan publik, perencanaan pembangunan, pengelolaan tata ruang, serta penyelenggaraan urusan wajib seperti pendidikan dan kesehatan, dengan tujuan utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁶

a. Sumber Kewenangan (Aspek Teoretis)

- 1) Atribusi: Kewenangan yang diberikan secara langsung melalui peraturan perundang-undangan, misalnya UUD 1945 Pasal 18 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Delegasi: Pelimpahan kewenangan dari satu lembaga atau pejabat pemerintah ke lembaga atau pejabat lain.
- 3) Mandat: Pelimpahan kewenangan kepada bawahan untuk bertindak mewakili pemberi mandate.²⁷

b. Pembagian Urusan Pemerintahan

- 1) Urusan Wajib (Pelayanan Dasar): Pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman, dan perlindungan sosial.
- 2) Urusan Wajib (Selain Pelayanan Dasar): Ketenagakerjaan, pangan, lingkungan hidup, perhubungan, komunikasi, koperasi, dan UMKM.

²⁶ Azmi Fendri, *Pengaturan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumber daya mineral dan batu bara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2023), h. 1.

²⁷ Jose Manuel Monteiro dan Muhammad Husni, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), h. 1.

- 3) Urusan Pilihan: Pertanian, kehutanan, energi, pariwisata, kelautan, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.
 - 4) Urusan Pemerintahan Konkuren: Urusan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.
- c. Aspek Fungsi dan Tugas
- 1) Perencanaan: Menyusun Perda (Peraturan Daerah) dan Perkada (Peraturan Kepala Daerah).
 - 2) Pelaksanaan: Mengelola urusan wajib dan pilihan sesuai prinsip otonomi.
 - 3) Pengawasan: Memantau pengelolaan tata ruang dan pelaksanaan pemerintahan daerah.
 - 4) Evaluasi: Menilai kinerja pemerintah daerah untuk meningkatkan mutu pelayanan publik.²⁸

C. Teori Sistem Hukum

1. Pengertian Sistem Hukum

Sistem hukum dapat dipahami sebagai suatu kesatuan yang terdiri atas berbagai elemen yang saling terhubung dan bekerja secara terstruktur dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Hukum tidak semata-mata dipandang sebagai kumpulan norma tertulis, melainkan juga sebagai institusi sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, yang berfungsi menciptakan ketertiban, keadilan, dan kepastian hukum.

²⁸ Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alfabeta, 2001), h. 7.

Lawrence M. Friedman memandang hukum sebagai suatu sistem sosial yang tersusun atas tiga komponen utama, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum berkaitan dengan lembaga dan aparat penegak hukum, substansi hukum mencakup norma serta peraturan yang berlaku, sedangkan budaya hukum berhubungan dengan sikap, nilai, dan pola perilaku masyarakat terhadap hukum. Ketiga unsur tersebut saling berinteraksi dan menentukan bagaimana hukum dibentuk, diterapkan, serta ditaati dalam kehidupan sosial.²⁹

Di sisi lain, H.L.A. Hart mendefinisikan hukum sebagai *a system of rules*, yaitu sistem aturan yang terdiri atas aturan primer dan aturan sekunder. Aturan primer berfungsi mengatur perilaku masyarakat secara langsung, sementara aturan sekunder mengatur prosedur pembentukan, perubahan, dan penerapan aturan primer. Menurut Hart, keberadaan aturan sekunder seperti aturan pengakuan, perubahan, dan peradilan menjadi karakteristik utama sistem hukum modern yang membedakannya dari sistem sosial lainnya.³⁰

Pendekatan sosiologis terhadap sistem hukum dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yang menyatakan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu substansi hukum atau peraturan perundang-undangan, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, masyarakat,

²⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), h. 15-17

³⁰ Herbert Lionel Adolphus Hart, *The Concept of Law* (Oxford: Oxford University Press, 1994), h. 79-99.

serta kebudayaan. Pandangan ini menegaskan bahwa keberhasilan hukum tidak hanya ditentukan oleh kualitas norma, tetapi juga oleh kondisi sosial yang melingkupinya.³¹

Selanjutnya, Satjipto Rahardjo memandang hukum sebagai institusi sosial yang berorientasi pada pencapaian keadilan substantif. Ia menekankan bahwa hukum tidak seharusnya dipahami secara kaku dan formalistik, melainkan harus ditempatkan sebagai sarana untuk melindungi manusia serta memperjuangkan nilai-nilai keadilan dan kemanusiaan. Oleh karena itu, hukum dituntut untuk bersifat responsif terhadap dinamika sosial dan kebutuhan masyarakat.³²

Berdasarkan berbagai pandangan tersebut, sistem hukum merupakan suatu kesatuan yang terdiri atas norma hukum, lembaga penegak hukum, dan budaya hukum masyarakat yang saling berkaitan dan bekerja secara terpadu dalam mengatur kehidupan sosial serta mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.

2. Unsur-Unsur Sistem Hukum Menurut Lawrence M. Friedman

Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa hukum tidak dapat dipahami semata-mata sebagai sekumpulan peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai suatu sistem sosial yang berfungsi melalui interaksi tiga unsur utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur tersebut saling berkaitan dan secara

³¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 8-12.

³² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Angkasa, 2009), h. 25-27.

bersama-sama menentukan sejauh mana hukum dapat berfungsi secara efektif dalam kehidupan masyarakat.

a. Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum mencakup seluruh lembaga, institusi, dan aparat yang memiliki kewenangan dalam pembentukan, pelaksanaan, serta penegakan hukum. Unsur ini meliputi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta aparat penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Friedman menjelaskan bahwa struktur hukum berperan sebagai kerangka institusional yang mengoperasikan sistem hukum secara konkret dalam praktik sehari-hari.³³

Dalam negara hukum modern, keberadaan struktur hukum yang profesional dan berfungsi dengan baik merupakan prasyarat utama bagi penegakan hukum yang konsisten dan berkeadilan. Tanpa dukungan struktur hukum yang efektif, norma hukum yang ideal sekalipun sulit diterapkan secara optimal.

b. Substansi Hukum (*Legal Substance*)

Substansi hukum merujuk pada isi atau materi hukum yang berlaku dalam suatu sistem hukum. Unsur ini mencakup peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kebijakan hukum, serta norma-norma yang hidup dan diakui dalam masyarakat. Substansi hukum menjadi dasar dalam menentukan hak dan kewajiban

³³ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science.*, h. 22.

subjek hukum serta menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum dalam menjalankan kewenangannya.³⁴

Friedman menekankan bahwa kualitas substansi hukum sangat menentukan keberhasilan sistem hukum. Ketentuan hukum yang tidak jelas, tidak adil, atau tidak sesuai dengan kebutuhan sosial berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menurunkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum.

c. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Budaya hukum mencerminkan sikap, nilai, pandangan, serta pola perilaku masyarakat dan aparat penegak hukum terhadap hukum. Unsur ini menunjukkan sejauh mana hukum dipahami, dihormati, dan ditaati dalam kehidupan sosial. Menurut Friedman, budaya hukum merupakan faktor yang sangat menentukan apakah hukum dapat berfungsi secara efektif atau hanya menjadi aturan tertulis tanpa kekuatan nyata.³⁵

Budaya hukum yang kuat ditandai oleh tingginya kesadaran hukum masyarakat serta integritas aparat penegak hukum. Sebaliknya, budaya hukum yang lemah dapat menghambat penegakan hukum, meskipun struktur dan substansi hukum telah tersedia secara memadai.

³⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective...*, h. 24.

³⁵ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective...*, h. 193.

3. Pendekatan dalam Teori Sistem Hukum

Pendekatan dalam teori sistem hukum digunakan untuk memahami hukum secara menyeluruh dan tidak terfragmentasi. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa hukum tidak hanya berfungsi sebagai kumpulan norma tertulis, tetapi juga sebagai institusi sosial yang hidup, berkembang, dan berinteraksi dengan masyarakat. Melalui berbagai pendekatan, hukum dapat dikaji dari aspek normatif, sosial, hingga empiris, sehingga memberikan gambaran yang komprehensif mengenai cara kerja sistem hukum.

a. Pendekatan Normatif

Pendekatan normatif memandang hukum sebagai seperangkat norma atau kaidah yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta doktrin hukum. Pendekatan ini menekankan pentingnya kepastian hukum, konsistensi norma, dan kesesuaian antarperaturan dalam hierarki perundang-undangan. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa pendekatan normatif bertujuan menilai apakah suatu peraturan telah selaras dengan asas hukum dan sistem hukum yang berlaku.³⁶ Pendekatan ini umumnya digunakan dalam penelitian hukum dogmatik atau yuridis normatif.

b. Pendekatan Sosiologis

Pendekatan sosiologis melihat hukum sebagai fenomena sosial yang berinteraksi secara langsung dengan kehidupan masyarakat. Fokus pendekatan ini adalah pada bagaimana hukum diterapkan, dipatuhi, atau dilanggar

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2014), h. 51.

dalam praktik sehari-hari. Lawrence M. Friedman menekankan bahwa efektivitas hukum sangat bergantung pada respons dan penerimaan masyarakat terhadap hukum tersebut.³⁷ Oleh karena itu, pendekatan sosiologis penting untuk menilai keberlakuan hukum dalam realitas sosial.

c. Pendekatan Sistem

Pendekatan sistem memandang hukum sebagai suatu kesatuan utuh yang tersusun atas struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur tersebut saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Friedman menyatakan bahwa kelemahan pada salah satu unsur akan memengaruhi kinerja keseluruhan sistem hukum.³⁸ Pendekatan ini membantu memahami hukum secara holistik, terutama dalam menganalisis penyelenggaraan pemerintahan dan proses penegakan hukum.

d. Pendekatan Progresif

Pendekatan progresif, sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, menekankan bahwa hukum harus diarahkan pada pencapaian keadilan substantif dan nilai-nilai kemanusiaan, bukan hanya kepastian hukum formal. Dalam pandangan ini, hukum diposisikan sebagai sarana untuk melayani kepentingan manusia, sehingga aparat penegak hukum diharapkan mampu melakukan terobosan hukum demi tercapainya keadilan yang sesungguhnya.³⁹

³⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum.*, h. 52.

³⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective....*, h. 16.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan* (Jakarta: Kompas, 2009), h. 5-6.

Pendekatan ini relevan dalam menghadapi dinamika sosial yang terus berkembang.

e. Pendekatan Empiris

Pendekatan empiris menilai keberfungsian hukum berdasarkan fakta dan kondisi nyata di lapangan. Pendekatan ini dilakukan melalui pengamatan terhadap perilaku aparat penegak hukum dan masyarakat, serta dampak penerapan hukum dalam praktik. Soerjono Soekanto menyatakan bahwa pendekatan empiris diperlukan untuk mengetahui sejauh mana hukum benar-benar bekerja dalam masyarakat, tidak hanya sebatas norma tertulis.⁴⁰

4. Karakteristik Sistem Hukum

Sebagai suatu kesatuan yang utuh, sistem hukum memiliki sejumlah karakteristik yang membedakannya dari sistem sosial lainnya. Karakteristik ini menggambarkan cara hukum bekerja, berkembang, serta memengaruhi kehidupan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan hukum.

a. Bersifat Terstruktur

Sistem hukum memiliki sifat terstruktur karena di dalamnya terdapat pembagian fungsi dan kewenangan yang jelas antar lembaga hukum. Struktur tersebut mencakup lembaga pembentuk hukum, pelaksana hukum, dan penegak hukum, yang masing-masing menjalankan peran dan tanggung jawab yang berbeda. Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa struktur hukum merupakan kerangka institusional yang memungkinkan hukum dijalankan secara efektif dalam praktik. Tanpa struktur yang jelas, penegakan

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum.*, h. 52.

hukum akan mengalami hambatan dan berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan.

b. Bersifat Terintegrasi

Sistem hukum juga bersifat terintegrasi karena unsur-unsur di dalamnya struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum saling berhubungan dan memengaruhi satu sama lain. Perubahan pada satu unsur akan berdampak pada unsur lainnya. Friedman menegaskan bahwa kelemahan pada salah satu unsur dapat menyebabkan sistem hukum tidak berfungsi secara optimal.⁴¹ Oleh karena itu, efektivitas sistem hukum sangat bergantung pada keselarasan antara norma hukum, lembaga hukum, dan sikap masyarakat terhadap hukum.

c. Bersifat Dinamis

Karakteristik selanjutnya adalah sifat dinamis, yang berarti sistem hukum tidak bersifat statis, melainkan terus berkembang mengikuti perubahan sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat. Satjipto Rahardjo menekankan bahwa hukum harus mampu menyesuaikan diri dengan dinamika masyarakat agar tetap relevan dan mencerminkan rasa keadilan.⁴² Sistem hukum yang tidak responsif terhadap perubahan sosial berisiko kehilangan legitimasi dan efektivitasnya.

d. Berorientasi pada Tujuan Hukum

Pada dasarnya, sistem hukum berorientasi pada pencapaian tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum,

⁴¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective...*, h. 23.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), h. 54.

dan kemanfaatan. Gustav Radbruch menyatakan bahwa ketiga nilai tersebut merupakan tujuan fundamental yang harus diwujudkan secara seimbang dalam pelaksanaan hukum.⁴³ Dalam praktiknya, sistem hukum tidak hanya dituntut memberikan kepastian hukum, tetapi juga menjamin keadilan substantif serta manfaat nyata bagi masyarakat.

e. Dipengaruhi oleh Budaya Masyarakat

Sistem hukum sangat dipengaruhi oleh budaya masyarakat tempat hukum tersebut berlaku. Budaya hukum mencerminkan tingkat kesadaran, kepatuhan, dan sikap masyarakat terhadap hukum. Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa budaya hukum merupakan faktor penentu apakah hukum dapat berfungsi secara efektif atau sekadar menjadi aturan tertulis tanpa daya guna.⁴⁴ Oleh karena itu, sistem hukum tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai sosial dan kebudayaan yang hidup dalam masyarakat.

D. *Siyasah Tanfidziyah*

1. Pengertian *Siyasah Tanfidziyah*

Istilah *Siyasah* berasal dari kata kerja *sasa* dalam bentuk lampau (fi'il madhi), yang berarti mengatur, mengelola, memerintah, atau merumuskan kebijakan pemerintahan. Dalam pandangan Muhammad Iqbal sebagaimana tertuang dalam bukunya *Fiqih Siyasah*, *Siyasah Tanfidziyah* merujuk pada kewenangan untuk menjalankan undang-undang, di mana negara berperan sebagai pemegang kekuasaan

⁴³ Gustav Radbruch, *Legal Philosophy* (Oxford: Oxford University Press, 1950), h. 107

⁴⁴ Lawrence M. Friedman, *Law and Society: An Introduction* (New Jersey: Prentice Hall, 1977), h. 16.

eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Negara memiliki otoritas untuk merinci serta mewujudkan peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Negara juga menetapkan kebijakan, baik dalam konteks domestik maupun dalam hubungan luar negeri (internasional).⁴⁵ Kekuasaan tertinggi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut berada pada pemerintah, yang dibentuk berdasarkan kondisi dan kebutuhan yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Seperti halnya kebijakan legislatif yang harus tetap sejalan dengan ajaran Islam, kebijakan eksekutif dalam ranah politik pun harus sesuai dengan ketentuan nash dan prinsip kemaslahatan.

2. Dasar Hukum *Siyasah Tanfidziyah*

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an merupakan sumber utama ajaran Islam yang menjadi dasar dalam penetapan hukum-hukum syariat. Kitab suci ini adalah mukjizat terbesar yang diturunkan Allah SWT kepada Nabi Muhammad SAW. Sebagai kitab suci umat Islam, Al-Qur'an sebagai pedoman hidup bagi seluruh umat manusia. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ayat-ayat yang terkandung di dalamnya mengandung ajaran serta arahan yang dapat dijadikan panduan dalam menjalani kehidupan di dunia. Sepanjang sejarahnya, umat Islam Menganggap bahwa Al-Qur'an adalah kalamullah dan menjadi sumber nilai serta rujukan utama dalam ajaran Islam. Al-

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konsektualisasi Doktrin Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Perss, 2012), h. 158.

Qur'an juga merupakan risalah dari Allah yang ditujukan kepada seluruh umat manusia.⁴⁶

Siyasah Tanfidziyah tidak dapat dipisahkan dari Al-Qur'an, Hadis, dan *maqashid syari'ah* yang menjadi dasar dalam memahami kehidupan sosial kemasyarakatan, khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan. Hasil pemikiran dari sumber-sumber tersebut berfungsi sebagai pedoman dan pengatur kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pemimpin dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar. Keadilan merupakan prinsip utama dalam Islam yang ditegaskan baik dalam Al-Qur'an maupun Hadis. Oleh karena itu, seluruh aturan dan tuntunan agama Islam dibangun atas asas keadilan, termasuk keadilan dalam pemberian hak, di mana setiap individu diberikan hak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam syariat Islam.⁴⁷ Islam mengajarkan kepada umatnya untuk senantiasa bersyukur atas segala nikmat yang diberikan oleh Allah SWT, sebagaimana yang ditegaskan secara jelas dalam firman-Nya pada Surah An-Nisa' ayat 58:⁴⁸

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

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan

⁴⁶ Manna Khalil al-Qattan, *Mabahlits Fi Ulum Al-Qur'an*, Terj. Mudzakir AS, Cet. Ke-4, (Jakarta: Pusaka Litera Antaranusa, 1998), h. 11.

⁴⁷ Abu Fahmi, *Hrd Syari'ah Teori dan Implementasi* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014), h. 20.

⁴⁸ Al-Qura'an Surah An-Nisa: 58.

hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

Islam mengajarkan umatnya untuk bersyukur atas nikmat Allah, salah satunya dengan menunaikan amanah dan berlaku adil. Dalam Surah An-Nisa' ayat 58, Allah memerintahkan agar amanah disampaikan kepada yang berhak dan keadilan ditegakkan dalam memutuskan perkara. Ini menunjukkan bahwa rasa syukur tidak hanya diucapkan, tetapi diwujudkan melalui perbuatan yang sesuai dengan ajaran-Nya.

Ayat selanjutnya, Qur'an Surah An-Nisa: 59.⁴⁹

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

Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).

Dalam Islam, ketaatan merupakan bagian penting dari keimanan. Allah SWT memerintahkan kaum mukmin untuk menaati-Nya, menaati Rasul-Nya, dan juga para pemegang kekuasaan (ulil amri) di antara

⁴⁹ Al-Qur'an Surah An-Nisa: 59.

mereka. Hal ini ditegaskan dalam Surah An-Nisa' ayat 59. Ketika terjadi perselisihan dalam suatu perkara, umat Islam diperintahkan untuk mengembalikannya kepada Al-Qur'an dan Sunnah sebagai pedoman utama. Ini menjadi bukti bahwa dalam menyelesaikan persoalan hidup, seorang mukmin harus merujuk pada sumber hukum Islam yang sah. Ketaatan yang demikian mencerminkan keimanan sejati kepada Allah dan hari akhir, serta akan membawa kebaikan dan hasil terbaik di dunia maupun akhirat

b. Al-Hadits

Seperti halnya Al-Qur'an, Sunnah (hadis) Nabi juga memiliki kedudukan sebagai salah satu sumber hukum Islam atau dalil syar'i. Kedudukan ini didasarkan pada kandungan norma-norma dalam Sunnah yang menjadi dasar dalam menetapkan hukum syariat. Dari Sunnah inilah hukum-hukum syara' digali, ditemukan, dan dirumuskan. Dalam Al-Qur'an, istilah "sunnah" disebutkan pada 16 ayat yang tersebar, dengan makna sebagai "kebiasaan yang berlaku" atau "jalan yang diikuti."⁵⁰ Periwiyatan hadis umumnya dilakukan oleh sejumlah orang yang secara langsung mendengar atau menyaksikan peristiwa tersebut, kemudian disampaikan secara turun-temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya. Proses ini berlangsung sejak masa Nabi hingga perawi terakhir yang meriwayatkannya, dengan memperhatikan

⁵⁰ Muhammad Arif, *Filsafat Ekonomi Islam* (Jakarta: Merdeka Kreasi Group, 2021), h. 82.

kesinambungan dan serangkaian para perawi dalam sanad.⁵¹

Adapun Hadits yang membahas *siyasa tanfidziyah* mengenai Kepemimpinan:

عَلَيْكَ السَّمْعُ وَالطَّاعَةُ فِي عُسْرِكَ وَيُسْرِكَ وَمَنْشَطِكَ وَمَكْرَهِكَ وَأَثَرِهِ
عَلَيْكَ

“Hendaklah engkau dengar dan taat kepada pemimpinmu baik dalam keadaan sulit maupun dalam keadaan mudah, baik dalam keadaan rela ataupun dalam keadaan tidak suka, dan saat ia lebih mengutamakan haknya daripada engkau.” (HR. Muslim).

c. *Ra'yu* (Nalar)

Secara etimologi, *Ra'yu* artinya “melihat”. Kata *ra'yu* atau yang seakar dengan itu terdapat dalam 328 ayat yang tersebar dalam Al-Qur'an. Tentang apa yang dimaksud dengan kata *ra'yu* itu dalam Al-Qur'an, tergantung kepada apa yang menjadi objek dari perbuatan ‘melihat’ itu. Objek yang dikenai oleh kata *ra'yu* dalam Al-Qur'an secara garis besar dapat dibagi dua macam, yaitu: objek yang konkret (berupa) atau objek yang abstrak (tidak berupa).⁵²

d. *Ijma'*

Ijma' secara bahasa berarti kebulatan tekad terhadap suatu persoalan atau kesepakatan tentang suatu masalah. Secara etimologi *ijma'* mengandung

⁵¹ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaan Kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam* (Surabaya: Risalah Gusti, 1998), h. 53.

⁵² Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*. Cet. Ke-5. (Jakarta: Prenada Media Group, 2011), h. 120.

dua makna, pertama, Ijma' diartikan sebagai "ketetapan hati untuk melakukan sesuatu atau keputusan berbuat sesuatu". Kedua ijma' diartikan sebagai "sepakat".⁵³ Menurut istilah ahli ushul, ijma' adalah kesepakatan imam mujtahid diantara umat islam pada suatu masa setelah Rasulullah wafat, terhadap hukum syara' tentang suatu masalah atau kejadian. Makna tersebut menjelaskan bahwa ijma' berlaku pada suatu masa setelah wafatnya Rasul, karena pada masa Rasul hidup, Al-Qur'an lah yang menjawab semua persoalan kehidupan, dan Nabi sendiri sebagai tempat bertanya para sahabat. Hukum syara' yang dimaksud juga mengandung arti bahwa kesepakatan yang dibuat hanyalah pada persoalan hukum amaliya, bukan pada persoalan aqidah.

e. *Qiyas*

Secara bahasa *qiyas* berarti mengukur, membandingkan sesuatu dengan yang semisalnya, misalnya "saya mengukur baju dengan hasta".⁵⁴ Pengertian qiyas secara terminologi terdapat beberapa definisi yang dikemukakan para ulama ushul fiqh,⁵⁵ sekalipun redaksinya berbeda tetapi mengandung pengertian yang sama. Adapun menurut Sadr al-Syari'ah qiyas: "Memberlakukan hukum asal kepada hukum far'u disebabkan kesatuan illat yang tidak

⁵³ Satria Efendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017), h. 144.

⁵⁴ Muhammad Ibnu Ali Al Syaikhani, *Irsyadul Fuhuk* (Mesir: Dar al-Kutub al Haditsah, 1968), h. 173.

⁵⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*. Jilid. I. (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 144.

dapat dicapai melalui pendekatan bahasa saja". mayoritas ulama Syafi'iyah mendefinisikan qiyas dengan: "Membawa (hukum) yang (belum) di ketahui kepada (hukum) yang diketahui dalam rangka menetapkan hukum bagi keduanya, atau meniadakan hukum bagi keduanya, baik, hukum maupun sifat.⁵⁶

3. Ruang Lingkup *Siyasah Tanfidziyah*

Siyasah Tanfidziyah mencakup berbagai aspek kehidupan yang luas dan kompleks. Namun demikian, secara garis besar, disiplin ilmu ini mencakup beberapa hal berikut:⁵⁷

- a. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan.
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya.
- c. haknya. Persoalan rakyat, statusnya dan hak
- d. Persoalan *bai'at*.
- e. Persoalan waliyul ahdi
- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*.
- h. Persoalan wizarah dan perbandingannya.

Siyasah Tanfidziyah umumnya berkaitan erat dengan dua aspek utama. Pertama, dalil-dalil universal (*dalil kulliy*), baik berupa ayat-ayat Al-Qur'an, Hadis, *maqashid syari'ah*, maupun semangat ajaran Islam dalam mengatur kehidupan masyarakat. Dalil-dalil ini bersifat tetap dan tidak berubah, meskipun masyarakat mengalami perubahan, karena

⁵⁶ Ratu Haika, *Konsep Qiyas dan Ad Dalil Dalam Istimbath Hukum Ibnu Hamz* (Palembang: Bening media publishing, 2021), h.10.

⁵⁷ Andiko, *Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-masalah Fikih Siyasah Modern* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 12.

fungsinya sebagai penggerak dinamis dalam proses transformasi sosial. Kedua, terdapat aturan-aturan yang bersifat fleksibel dan dapat disesuaikan dengan kondisi serta situasi yang berkembang, termasuk hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak semuanya bersifat mutlak.⁵⁸



⁵⁸ H.A Djazulu, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47.