

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Peraturan Perundang-Undangan

1. Pengertian Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Legislatif yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, budgeting atau legislasi. Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk peraturan perundang-undangan memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan peraturan perundang-undangan setiap sidangnya di ranah legislatif

menghendaki para wakil rakyat di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan rakyatnya sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai suatu konsensus bersama, bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa, tanpa membuka ruang-ruang publik yang merupakan tipologi hukum responsif. Kegagalan legislasi dalam menciptakan produk hukum yang responsif dan partisipatif akan mengakibatkan pula hilangnya makna filosofi dari cita hukum pancasila yang sebenarnya sumbernya dari akar budaya Indonesia asli. Norma hukum yang dikristalkan menjadi peraturan perundang-undangan pada akhirnya memiliki tujuan hukum yang membahagiakan rakyatnya, sehingga mampu menghadirkan produk hukum yang mengandung nilai keadilan sosial (*social justice/substantial justice*).²⁷

²⁷ Wahyu Nugroho, Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 10, No. 3

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa: secara teoritik, istilah “perundang-undangan” (*legislation*), *wetgeving* atau *gesetgebung* mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat Daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun ditingkat Daerah. Pengertian perundang-undangan dalam konstruksi Undang- undang Nomor 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan pula.²⁸

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan-perundang-undangan sebagai berikut:

²⁸ Maria Farida Indrati Soeappto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kansius, 2012), H. 3

- 1) Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut *dnegan algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *A MvB*, *de Ministeriele verordening*, *de gemeentelijke*

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam

literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu:

- 1) keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*);
- 2) keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*);
- 3) keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum diatas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan “*beleids regels*” (*policy rules*) ini biasanya diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia menjadi peraturan kebijaksanaan, yang sering disebut sebagai quasi peraturan.²⁹

Kemudian menurut Sajipto Raharjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.³⁰

- 1) Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press Dan PT Syaami Cipta Media, 2006), H. 1

³⁰ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004), H. 25

- 2) Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.³¹ Proses kejelasan dan kejernihan makna dari suatu peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu proses pembangunan hukum, di samping

³¹ Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-Undangan ...*, H. 8

penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif mencakup substansi hukum atau disebut isi dari peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu, agar perundang-undangan yang dihasilkan dapat mencerminkan kualitas yang baik sebagai produk hukum, maka perlu memahami beberapa dasar landasan dari pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut.

a) Landasan Yuridis

Landasan Yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan

masyarakat.³² Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.³³ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis (*jurdische gronslag*, *juridische gelding*), apabila ia mempunyai dasar hukum (*rechtsgrond*) atau legalitas terutama pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi sehingga peraturan perundang-undangan itu lahir.

b) Landasan sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan

³² King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), H. 24

³³ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), H. 78

masyarakat dalam berbagai aspek. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan penerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.³⁴

c) Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.³⁵ Menurut Notonegoro, nilai-nilai Pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang

³⁴ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan ...*, H. 25

³⁵ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), H. 12-19

terkandung dalam pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia.

Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. Pertama, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. Kedua, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplotasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. Ketiga, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). Keempat, hukum tidak boleh diskriminatif

berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.³⁶ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*, *filosofische gelding*), apabila rumusannya atau norma- normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis.

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut disamping harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah

³⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), H. 55

ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.³⁷

Keberadaan undang-undang di suatu negara mempunyai kedudukan strategis dan penting, baik di lihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Paul Scholten, bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya. Bagir Mananpun mengatakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (*legislasi*) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁸

³⁷ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan ...*, H. 25

³⁸ Maria Farida Indrati Soepapto, *Ilmu Perundang-Undangan ...*, H. 8

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, hingga penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip check and balances sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

Teori peraturan perundang-undangan dalam skripsi ini memiliki peran yang sangat penting sebagai alat analisis untuk menilai bagaimana hukum yang berlaku dijalankan dalam praktik. Teori ini digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara norma hukum yang tertulis dalam berbagai peraturan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan, khususnya dalam pengawasan polisi kehutanan terhadap praktik pembalakan liar di kawasan Hutan Bukit Barisan Kabupaten Mukomuko. Dengan menggunakan teori ini, penulis dapat membandingkan antara apa yang seharusnya terjadi menurut peraturan dengan apa yang benar-benar

terjadi, sehingga dapat diketahui apakah peraturan tersebut telah berjalan secara efektif atau belum.

Selain itu, teori peraturan perundang-undangan juga digunakan untuk menganalisis landasan pembentukan suatu peraturan, baik dari segi yuridis, sosiologis, maupun filosofis. Dari segi yuridis, teori ini membantu menilai apakah Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 memiliki dasar hukum yang kuat dan sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Dari segi sosiologis, teori ini digunakan untuk melihat apakah peraturan tersebut sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat setempat. Sementara dari segi filosofis, teori ini berfungsi untuk menilai apakah peraturan tersebut mencerminkan nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

Lebih lanjut, teori ini juga digunakan untuk mengukur efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam praktik. Dalam konteks penelitian ini, masih ditemukannya berbagai kendala seperti keterbatasan jumlah personel polisi kehutanan, kurangnya sarana dan prasarana, serta lemahnya

koordinasi antar instansi menunjukkan bahwa implementasi peraturan belum berjalan secara optimal. Dengan demikian, teori peraturan perundang-undangan membantu mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan tidak efektifnya suatu peraturan.

Di samping itu, teori ini juga berfungsi untuk menganalisis kesesuaian dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, baik antara undang-undang dengan peraturan daerah maupun dengan kebijakan teknis lainnya. Hal ini penting untuk memastikan bahwa tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan bahwa seluruh peraturan yang berlaku saling mendukung dalam pelaksanaan pengawasan kehutanan.

Adapun peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam skripsi ini meliputi beberapa tingkatan. Pada tingkat nasional, digunakan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengatur larangan pembalakan liar dan sanksinya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan

Lingkungan Hidup yang memberikan dasar pengawasan dan penegakan hukum lingkungan, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan pemerintah daerah dalam bidang kehutanan. Selain itu, digunakan pula Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar teoritis dalam memahami pembentukan dan hierarki peraturan.

Pada tingkat kebijakan sektoral, digunakan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 901/Kpts-II/1999 tentang penetapan kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat. Sementara pada tingkat daerah, fokus utama penelitian adalah Peraturan Daerah Kabupaten Mukomuko Nomor 10 Tahun 2008 tentang Perlindungan Hutan dan Hasil Hutan. Selain itu, digunakan juga Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2013 tentang pembentukan struktur organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dengan demikian, teori peraturan perundang-undangan dalam skripsi ini tidak hanya berfungsi sebagai landasan konseptual, tetapi juga sebagai instrumen analisis untuk menilai efektivitas, kesesuaian, dan implementasi peraturan dalam praktik, serta sebagai dasar dalam merumuskan kesimpulan dan rekomendasi terhadap permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan teori peraturan perundang-undang di atas, penulis akan menggunakannya dalam penelitian, digunakan untuk menilai sejauh mana Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Polisi Kehutanan Terhadap Pembalakan Liar Di Kawasan Hutan Bukit Barisan Kabupaten Mumomuko Perspektif Fiqh Siyasah, serta teori peraturan perundang-undangan ini mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam menganalisa tentang berjalan atau tidaknya pertauran perundang-undangan tersebut oleh dinas bersangkutan.

B. Teori Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintah daerah dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan dibawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dinyatakan bahwa :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

- pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
 - d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
 - e. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
 - f. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
 - g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam konstruksi Pasal 18 Undang-undang 1945 tersebut yang disebut pemerintah daerah dalam Makhya memiliki pemahaman sebagai berikut.³⁹

- a. Daerah tidak bersifat staat
- b. Wilayah Indonesia dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil
- c. Daerah tidak bersifat otonom dan bisa bersifat administratif
- d. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara

³⁹ Makhya, Syarief, *Ilmu Pemerintahan*, (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2006), H. 101

Pemerintah daerah muncul sebagai konsekuensi dari wilayah Negara yang begitu luas sehingga tidak mungkin diurus oleh pemerintah pusat. Supaya pengelolaan urusan pemerintahan bisa dilayani dengan baik, maka dibentuklah pemerintahan setempat atau pemerintah daerah.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah ini menggunakan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- c. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota

sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

- d. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.
- e. Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sedangkan pemerintah daerah adalah Gubernur, Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah atau disingkat (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum, perangkat daerah terdiri

dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi Lembaga Sekretariat, unsur pendukung kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta unsur pelaksanaan urusan daerah di wadahi dalam Lembaga Dinas Daerah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.⁴⁰

⁴⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*,

Dalam Bab VII Pasal 57 dan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian pertama mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 57 menerangkan, penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri dari atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibantu oleh perangkat daerah.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum; tertib penyelenggara negara;
- b. kepentingan umum;
- c. keterbukaan;
- d. proporsionalitas;
- e. profesionalitas;
- f. akuntabilitas;

- g. efisiensi;
- h. efektivitas; dan
- i. keadilan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Kesehatan Jiwa, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang wajib diselenggarakan berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Pengertian asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- a. Kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.

- b. Tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan perundang-undangan.

- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- i. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

Dalam otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan pada sistem manajemen pemerintahan yang baik melalui basis transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien. Dengan menerapkan pemerintahan daerah yang baik, otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab akan tercipta dengan baik, maka fungsi pemerintahan daerah adalah:

- a. Menjalankan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.
- b. Melaksanakan pembangunan daerah secara merata.
- c. Menyediakan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, murah, mudah dan berkualitas.

C. Teori *Fiqh siyasah*

1. Pengertian *Fiqh Siyasah*

Kata *fiqh* berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian *fiqh* adalah “paham yang mendalam”. Kata “*faqaha*” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut istilah *fiqh* adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang di gali dari dalil-dalilnya yang rinci (*tafsili*). Secara etimologis, *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara,

atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.⁴¹ Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan yang sesuai dengan syara' mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur'an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad. Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.⁴²

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum

⁴¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasa Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), H 13

⁴² Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.⁴³

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (ushul) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang furu' (cabang-cabang/partikularistik) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Kata “*siyasah*” yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan,

⁴³ Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*, *Tafaqquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

politik dan pembuatan kebijaksanaan.⁴⁴ Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Secara linguistik, *siyasah* artinya mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat sasa al-qaum, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. *Siyasah* menurut bahasa mengandung beberapa arti, yakni bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur’an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. *Siyasah* adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai dengan syara’demi terciptanya kemashlahatan.⁴⁵

⁴⁴ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, H 26

⁴⁵ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, H 26

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.⁴⁶

Dari penegrtian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa *siyasah* mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.⁴⁷

Ilmu *Fiqh siyasah* adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai

⁴⁶ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, H 27

⁴⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, H 27

dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat.⁴⁸ Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari'ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya. Kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qoth'i baik wurud maupun dalalahnya;
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;
- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.⁴⁹

⁴⁸ Mujar Ibnu Syarif Dan Khamal Zana, *Fiqh Siyash Doktrin Dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), H 10

⁴⁹ H.A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Yang Praktis*, Cetakan Ke-4, (Jakarta: Kencana, 2011), H 28-29

Berdasarkan pengertian etimologi dan terminologi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *Fiqh siyasah* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Literatur *Fiqh siyasah* sesungguhnya dikenal dengan dua jenis *siyasah*. Pertama, *siyasah syar'iyah* yaitu *siyasah* yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika agama. Kedua, *siyasah wadh'iyah* yaitu *siyasah* yang dihasilkan oleh pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. *Siyasah syar'iyah* dan *siyasah*

wadh'iyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti *ara'ahl* basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, *al'urf* (uruf), *al'adah* (adap), *al-tajarib* (pengalaman-pengalaman). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan terus menerus berkembang.

Setiap produk *siyasah syar'iyah* pastilah Islami. Namun tidak demikian dengan *siyasah wadh'iyah*. *Siyasah wadh'iyah* sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap *siyasah wadh'iyah* pasti tidak Islami. *Siyasah wadh'iyah* bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai *siyasah syar'iyah* selama memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- a. Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam;

- b. Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
- c. Tidak memberatkan masyarakat;
- d. Untuk menegakkan keadilan;
- e. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan;
- f. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Di samping berbeda sumber pembentukannya, *siyasah syar'iyah* dan *siyasah wadh'iyah* juga dapat dibedakan dari tujuan yang hendak digapainya. *Siyasah syar'iyah* bertujuan mengantarkan rakyat menggapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sementara *siyasah wadh'iyah* hanya bertujuan mengantarkan rakyat untuk menggapai kebahagiaan duniawi saja.

Siyasah yang adil adalah *siyasah* yang perlu ditumbuh kembangkan serta dilestarikan. Sebaliknya, *siyasah* yang zalim tidak patut dilakukan. Dalam kenyataan empirik adakalanya terjadi *siyasah* yang adil tercampur dengan *siyasah* yang zalim, sehingga dalam

waktu yang sama bercampurlah antara yang adil dan yang zalim, atau antara yang benar dan yang salah, Allah *Subhanahu wa ta'ala* melarang menciptakan suasana demikian.

Paradigma pemikiran bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat berbagai sistem kehidupan seperti ketatanegaraan.⁵⁰ Dalam sistem ketatanegaraan tersebut pastilah terdapat seorang pemimpin yang memimpin orang-orang disekitarnya. Kepemimpinan tersebut haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam yang menyangkut tentang prinsip *Fiqh siyasah*, dimana ketentuan ataupun prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur'an dan hadits. Prinsip-prinsip tersebut menyangkut antara manusia dengan manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umar manusia wajib untuk menjalankan amalamal sholeh, maka Allah *Subhanahu wa ta'ala* akan selalu meridhai kita.

⁵⁰ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah Dan Pemikiran Lembaga Studi Islam Dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), H 2

Dari dasar dan prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem sosial pemerintahan dan sistem ekonomi sesuai dengan tuntutan zaman. Artinya, sistem dan bentuk pemerintahan serta teknis pengelolaan diserahkan kepada kehendak umat sesuai dengan masalahmasalah kehidupan duniawi yang timbul pada tempat dan zaman mereka.⁵¹

2. Objek dan Bidang Bahasan Fiqh Siyasah

Setiap ilmu pastinya mempunyai objek dan bidang bahasannya, begitu pula dengan *Fiqh siyasah*. *Fiqh siyasah* adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. *Fiqh siyasah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan Negara dan pemerintahan. *Fiqh siyasah* memiliki persamaan dengan fiqh pada umumnya dan dengan *siyasah syar'iyah*, yakni sama-sama merupakan produk ijtihad. Fiqh berbeda dengan *Fiqh siyasah* pada umumnya terdapat pada kajiannya.

⁵¹ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, H. 20

Kajian *Fiqh siyasah* sangatlah kuat dan umum, termasuk didalamnya megkaji tentang *Fiqh siyasah*. Sementara kajian *Fiqh siyasah* sangatlah terbatas, yakni hanya khusus membahas tentang masalah-masalah politik atau ketatanegaraan dalam perspektif Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa objek kajian *fiqh siyasah* adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek-objek kajian *Fiqh siyasah* berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentafsirannya, dengan mengingat persesuaian pentafsiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu mash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.

Dari pandangan-pandangan tersebut memberi gambaran bahwa objek bahasan *Fiqh siyasah* secara garis

besar adalah pengaturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat, pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.⁵²

Objek kajian Fiqh Siyaasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut:

- a) Hak-hak individu dalam bernegara;
- b) Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara;
- c) Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
- d) Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan;
- e) Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;
- f) Pelaksanaan demokrasi politik;

⁵² J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, H 27-28

g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan

h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.⁵³

3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Fiqih Siyasah

Dalam menjalankan pemerintahan di dalam suatu lembaga haruslah memiliki tata cara tersendiri untuk menjalankannya. Tata cara ataupun prinsip-prinsip pemerintahan tersebut tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, tapi juga haruslah sesuai dengan syariat Islam. Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang sesuai dengan syariat Islam tersebut yaitu meliputi tata cara pemerintahan dalam konteks pemimpin, dimana secara umum seorang pemimpin dalam mengemban tugasnya senantiasa harus berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan warganya baik secara fisik material maupun secara mental spiritual (kejiwaan). Hal ini sejalan dengan Qaidah fiqh. Adapun dalam mewujudkan kemaslahatan itu, syara' menetapkan prinsip-prinsip kuliyyah yaitu:

⁵³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, H. 36

- a. Semua yang mengandung madlarat harus di jauhi atau di hilangkan
- b. Dalam menghindari dan menghilangkan yang madlarat ditempuh pula prinsip-prinsip:
 - 1) Dalam menghilangkan yang madlaratnya, tidak boleh dengan menempuh madlarat yang sama atau yang lebih berat madlaratnya.
 - 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum boleh ditempuh dengan madlarat yang khusus, atau yang lebih ringan, bila tidak ada jalan lain.
- c. Menghindari yang mengandung kerusakan lebih diutamakan daripada sekedar mendatangkan kemaslahatan dan sekaligus menolak kemadlaratan.
- d. Pada prinsipnya dalam mencapai kemaslahatan, segala yang mendatangkan kesulitan hidup dihilangkan.⁵⁴

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang *khalifah* tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon penggantinya tidak bisa dijadikan sebagai dasar

⁵⁴ Asjmuni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), H 3-4

untuk mengangkat *khalifah*. Namun pengangkatan bisa dilakukan melalui penunjukan yang disertai perjanjian. Sebagai langkah alternatif, *khalifah* dapat dipilih oleh kelompok yang melepas dan mengikat terdiri atas para imam Ahlisunnah, siapapun mereka tetapi bisa dipastikan meliputi ulama senior. Pemilihan semacam ini dianggap sah, bahkan bila dilaksanakan hanya oleh satu orang selama disaksikan oleh banyak umat Islam. Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala Negara menurut Al-Mawardi memiliki tujuh syarat berikut ini, yaitu:

- a. Adil dengan segala persyaratannya;
- b. Memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus dipecahkan;
- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;
- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya;

- e. Kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan;
- f. Kebenaran dan punya tanggung jawab dan tabah di dalam mempertahankan negara dan memerangi musuh;
- g. Nasab, imam itu harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma.⁵⁵

4. Pemimpin dan Kepemimpinan dalam kajian fiqh siyasah

Dalam masyarakat beradab, kepemimpinan dibangun atas dasar konsensus nilai-nilai kearifan lokal. Jika kultur dan kearifan lokal dikaitkan dengan aktivitas kepemimpinan, maka ia menjadi sebuah entitas yang tidak bisa dipisahkan. Kepemimpinan tidak bisa terlepas dari nilai-nilai budaya dan kehidupan sosial masyarakat yang dianut. Ia tidak bisa dipertentangkan, tetapi ia harus direlasikan atau bahkan diintegrasikan. Salah satu ciri

⁵⁵ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan Ake-4, (Jakarta: Kencan, 2009), H 70-71

kearifan lokal adalah memiliki tingkat solidaritas yang tinggi atas lingkungannya.⁵⁶

Dalam khasanah sosiologi Islam, Ibnu Khaldun dikenal sebagai peletak dasar teori solidaritas masyarakat atau dikenal dengan teori '*Ashâbiyat*'. Teori ini merupakan pengejawantahan dari teori harmoni *ka al-jasad al-wahid* dalam ajaran Islam, yang menggambarkan kelaziman saling melindungi dan mengembangkan potensi serta saling mengisi dan membantu di antara sesama. Melalui teori harmoni *ka al-jasad al-wahid* dimisalkan kehidupan komunitas muslim itu dengan *ka al-bunyan yasuddu ba'duha ba'dla* bagaikan sebuah bangunan, yang antara elemen bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkuat memperkuat Teori '*Ashâbiyat* solidaritas kelompok dan konsep *ta'âwun al-ihsan* itu didasarkan atas pemikiran ajaran Islam, yang di dalamnya terkandung norma akidah dan syari'at.

⁵⁶ <https://Uin-Suska.Ac.Id/2016/04/18/Islam-Dan-Kepemimpinan-Sebuah-Catatan-Untuk-Pemimpin-Dan-Calon-Pemimpin-Muslim-Akhmad-Mujahidin/> Di Akses Pada 03 Januari 2022 Jam 15:25

Ibnu Taimiyyah menyatakan agama Islam tidak akan bisa tegak dan abadi tanpa ditunjang oleh kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa langgeng tanpa ditunjang dengan agama. Dalam Islam istilah kepemimpinan dikenal dengan kata Imamah. Sedangkan kata yang terkait dengan kepemimpinan dan berkonotasi pemimpin dalam Islam ada delapan istilah, yaitu; Imam dalam Surat Al-Baqarah 124. *Khalifah* pada Al-Baqarah: 30. Malik, al-Fatihah : 4, Wali pada al-A'raf : 3. 'Amir dan Ra'in, Sultan, Rais, dan Ulil 'amri.⁵⁷

Surat Al-Baqarah Ayat 124

وَإِذْ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۖ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۖ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ

Artinya: Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari

⁵⁷ <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/Islam-Dan-Kepemimpinan-Sebuah-Catatan-Untuk-Pemimpin-Dan-Calon-Pemimpin-Muslim-Akhmad-Mujahidin/> Di Akses Pada 03 Januari 2022 Jam 15:25

keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".⁵⁸

Surat Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ
قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ
نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۖ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

Artinya: Yang menguasai di Hari Pembalasan.⁵⁹

Surat Al-A'raf Ayat 3

اتَّبِعُوا مَا أَنزَلَ إِلَيْكُم مِّن رَّبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِنْ دُونِهِ
أَوْلِيَاءَ ۚ قَلِيلًا مَّا تَذَكَّرُونَ

Artinya: Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran.⁶⁰

Menurut Quraish Shihab, imam dan *khalifah* dua

istilah yang digunakan Alquran untuk menunjuk

pemimpin. Kata imam diambil dari kata amma-ya'ummu,

⁵⁸ Al-Qur'an Terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

⁵⁹ Al-Qur'an Terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

⁶⁰ Al-Qur'an Terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

yang berarti menuju, dan meneladani. Kata *khalifah* berakar dari kata *khalafa* yang pada mulanya berarti “di belakang”. Kata *khalifah* sering diartikan “pengganti” karena yang menggantikan selalu berada di belakang, atau datang sesudah yang digantikannya

Beberapa dasar kepemimpinan menurut islam sebagai berikut:⁶¹

Pertama, tidak mengambil orang kafir atau orang yang tidak beriman sebagai pemimpin bagi orang-orang muslim karena bagaimanapun akan mempengaruhi kualitas keberagamaan rakyat yang dipimpinnya, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an; Surat An-Nisaa: 144.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ
الْمُؤْمِنِينَ ۚ أَوْ تَرْثُوهُمْ أَنْ تَجْعَلُوا لِلَّهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا مُبِينًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang kafir sebagai pemimpin selain dari orang-orang

⁶¹ <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/Islam-Dan-Kepemimpinan-Sebuah-Catatan-Untuk-Pemimpin-Dan-Calon-Pemimpin-Muslim-Akhmad-Mujahidin/> Di Akses Pada 03 Januari 2022 Jam 15:25

mukmin. Apakah kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).⁶²

Kedua, tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, sebagaimana firman Allah dalam Surat Al-Maidah: 57.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينَكُمْ هُزُوءًا
وَلَعِبًا مِّنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ مِن قَبْلِكُمْ وَالْكَافِرَ أَوْلِيَاءَ
وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ كُنتُم مِّنْ مُّؤْمِنِينَ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelummu dan orang-orang kafir (orang musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman.⁶³

Ketiga, pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, pemberian tugas atau wewenang kepada yang tidak berkompeten akan mengakibatkan rusaknya pekerjaan bahkan organisasi yang menaunginya. Sebagaimana Sabda Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam:

⁶² Al-Qur'an Terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015

⁶³ Al-Qur'an Terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah masa kehancurannya. (HR Bukhori dan Muslim).⁶⁴

Keempat, pemimpin harus bisa diterima (acceptable), mencintai dan dicintai umatnya, mendoakan dan didoakan oleh umatnya. Sebagaimana Sabda Rasulullah *Shallallahu 'alaihi wa sallam*:

خَيْرُ أئِمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّونَهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ، وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ
وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَشَرُّ أئِمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُبْغِضُونَهُمْ
وَيُبْغِضُونَكُمْ، وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ

Artinya: Sebaik-baiknya pemimpin adalah mereka yang kamu cintai dan mencintai kamu, kamu berdoa untuk mereka dan mereka berdoa untuk kamu. Seburuk-buruk pemimpin adalah mereka yang kamu benci dan mereka membenci kamu, kamu melaknati mereka dan mereka melaknati kamu. (HR Muslim).⁶⁵

Kelima, pemimpin harus mengutamakan, membela dan mendahulukan kepentingan umat, menegakkan

⁶⁴

<https://www.erasmuslim.com/Suara-Langit/Penetrasi-Ideologi/Jika-Bukan-Ahlinya-Yang-Mengurus-Tunggulah-Kehancuran.Htm#.Yet-Xpgxxiu>, (Di Akses 17 Januari 2021, Jam 14.15 WIB)

⁶⁵

<http://selangkahlagiandamasuksurga.com/Index.php/Kajian/Temadetail/775/Jadilah-Pemimpin-Yang-Mencintai-Dan-Dicintai-Rakyat>, (Di Akses 17 Januari 2021, Jam 14.15 WIB)

⁶⁶ Al-Qur'an Terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah hadis yang artinya:

إِذَا بُويعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَاقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

Artinya: Jika didapati ada dua orang imam, maka bunuhlah yang terakhir dari keduanya. (HR. Muslim, No. 1853).⁶⁷

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin dalam tubuh umat islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa:

وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفَقَةً يَدِهِ وَثَمَرَةً قَلْبِهِ فَلْيُطْعَمْهُ إِنْ اسْتَطَاعَ فَإِنْ جَاءَ آخَرُ يُنَازِعُهُ فَاضْرِبُوا عَنْقَ الْآخَرِ

Artinya: Siapa yang membai'at seorang imam (pemimpin) lalu memberikan genggamannya dan menyerahkan buah hatinya, hendaklah ia menaatinya semaksimal mungkin. Dan jika datang orang lain yang mencabut

⁶⁷ <https://Almanhaj.Or.Id/2906-Baiat-Antara-Yang-Syari-Dan-Yang-Bidah.Html>, (Di Akses 17 Januari 2021, Jam 14.15 WIB)

kekuasaan itu, penggallah leher orang itu. (HR. Muslim).⁶⁸

Berdasarkan dalili-dalil di atas tentang dasar kepemimpinan menurut islam dan dualisme kepemimpinan dalam tubuh umat Islam, bahwa pemimpin harus mempunyai kriteria kepemimpinan yang harus terpenuhi, pertama tidak menjadikan seorang kafir sebagai pemimpin bagi umat islam, kedua tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, ketiga pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, keempat pemimpin yang dicintai umatnya, kelima pemimpin yang mengutamakan kepentingan umat, keenam mempunyai sifat-sifat seperti kepemimpinan nabi. Dalam hal dualisme kepemimpinan dalam umat islam tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai

⁶⁸ <https://Muslim.Or.Id/26277-Wajibnya-Baiat-Kepada-Ulil-Amri.Html>, (Di Akses 17 Januari 2021, Jam 14.15 WIB)

pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:⁶⁹

1. Adil dalam arti yang luas
2. Memiliki ilmu untuk dapat melakukan ijtihad di dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum
3. Sehat pendengaran, mata dan lisan supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawab
5. Sehat badan sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat
6. Pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umat
7. Berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan menghadapi musuh

⁶⁹ Al-Mawardi, "Ahkam Sulthaniyah System Pemerintahan Khilafah Islam", (Jakarta: Qisthi Press),2015

8. keturunan Quraisy

Ketujuh syarat tersebut harus terpenuhi sebelum seseorang dipilih atau diberi mandat untuk menjabat sebagai kepala negara atau pemimpin. Syarat ahlul ijtihad bagi calon pemimpin merupakan hal yang paling penting, karena mengemban tugas sebagai pemimpin sangatlah berat untuk dilaksanakan jika tidak mempunyai ilmu yang luas.

Teori *fiqh siyasah* dalam pembahasan skripsi ini digunakan sebagai landasan analisis normatif keislaman untuk menilai pelaksanaan pengawasan polisi kehutanan dalam mencegah pembalakan liar. Teori ini tidak hanya melihat aspek legal formal semata, tetapi juga menekankan pada nilai-nilai kemaslahatan, keadilan, dan tanggung jawab pemerintah dalam mengelola sumber daya alam. Dalam konteks ini, pengawasan terhadap hutan dipandang sebagai bagian dari tugas *ulil amri* (pemerintah) dalam menjaga amanah dan mencegah kerusakan (*fasad*) di muka bumi.

Melalui perspektif *fiqh siyasah*, tindakan pembalakan liar dikategorikan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan prinsip syariat karena menimbulkan kerusakan lingkungan dan merugikan masyarakat luas. Oleh karena itu, peran polisi kehutanan dalam melakukan pengawasan, patroli, dan penindakan dapat dipahami sebagai bentuk pelaksanaan fungsi *hisbah*, yaitu mekanisme pengawasan dalam Islam untuk menegakkan kebaikan (*amar ma'ruf*) dan mencegah kemungkaran (*nahi munkar*). Dengan demikian, aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh aparat kehutanan tidak hanya memiliki dasar hukum positif, tetapi juga memiliki legitimasi secara syar'i.

Selain itu, teori *fiqh siyasah* juga digunakan untuk menilai apakah kebijakan dan peraturan daerah yang berlaku telah mencerminkan prinsip-prinsip maqashid syariah, khususnya dalam menjaga lingkungan (*hifz al-bi'ah*) sebagai bagian dari perlindungan terhadap jiwa (*hifz al-nafs*) dan harta (*hifz al-mal*). Kerusakan hutan

akibat pembalakan liar dapat berdampak pada bencana alam seperti banjir dan longsor yang mengancam kehidupan manusia serta merusak sumber ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan pengawasan hutan harus diarahkan pada upaya menjaga kemaslahatan umum dan mencegah kemudaratatan.

Dalam pembahasan skripsi ini, teori *fiqh siyasah* juga digunakan untuk mengevaluasi peran pemerintah daerah dan aparat terkait dalam menjalankan tanggung jawabnya. Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan memiliki kewajiban untuk menegakkan keadilan (*'adl*), memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta mengelola sumber daya alam secara bijaksana. Jika dalam praktiknya masih ditemukan kelemahan seperti kurangnya pengawasan, minimnya sarana, dan lemahnya koordinasi, maka hal tersebut menunjukkan belum optimalnya pelaksanaan prinsip-prinsip siyasah yang ideal.

Dengan demikian, teori *fiqh siyasah* berfungsi sebagai alat analisis yang melengkapi pendekatan hukum

positif, sehingga pembahasan dalam skripsi ini tidak hanya bersifat legal-formal, tetapi juga bernilai etis dan religius. Teori ini membantu memberikan penilaian yang lebih komprehensif terhadap efektivitas pengawasan polisi kehutanan, serta menjadi dasar dalam merumuskan rekomendasi yang tidak hanya berorientasi pada kepastian hukum, tetapi juga pada keadilan dan kemaslahatan masyarakat secara luas.

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Polisi Kehutanan Terhadap Pembalakan Liar Di Kawasan Hutan Bukit Barisan Kabupaten Mumomuko Perspektif Fiqh Siyasah, berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa sangat sedikit yang meyinggung mengenai pencegahan pembalakan liar, bahkan kriteria tersebut bersifat umum. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan pembalakan liar di kawasan hutan bukit barisan kabupaten Mukomuko.