

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Implementasi dapat dikatakan sebagai suatu proses penerapan ataupun pelaksanaan. Definisi implementasi yang berdiri sendiri sebagai kata kerja yang dapat ditemukan dalam konteks penelitian ilmiah. Implementasi biasanya terkait dengan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan oleh suatu lembaga atau badan tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan.

Secara etimologis, implementasi adalah menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Implementasi dapat diartikan sebagai suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.¹⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi memiliki arti pelaksanaan/penerapan. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara atau mengalir pada aktivitas, aksi, tindakan, kegiatan, penerapan, atau adanya mekanisme

¹⁴ Apriandi, I. *Implementasi Qanun Nomor 11 Tahun Tahun 2002 Tentang Syariat Islam Di Kota Langsa* (Doctoral Dissertation, Universitas Medan Area, 2017).

suatu sistem yang disusun untuk memperoleh tujuan yang diinginkan.¹⁵

Teori implementasi Edward III adalah teori yang menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.¹⁶

Implementasi kebijakan yang berspektif top down yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat variabel yang

¹⁵ Efrianto, J. *Implementasi Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 62 Tentang Tertib Pelajar Ditinjau Dari Perspektif Fiqih Siyasah (Studi Kasus Di Kabupaten Seluma, Provinsi Bengkulu)* (Doctoral Dissertation, Uin Fatmawati Sukarno Bengkulu, 2024).

¹⁶ Anta, I. Gede Komang Chahya Bayu, and Yoan Theo Samuel Simanungkalit. "Implementasi Insentif Pajak Menurut Model G Edward III." *Jurnal Pajak Dan Keuangan Negara (PKN)* 3, no. 2 (2022): 236-248.

mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : 1. Komunikasi; 2. Sumberdaya; 3. Disposisi; dan 4. Struktur birokrasi.

1) Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut Goerge C. Edward III (dalam Agustino), adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (atau penransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.¹⁷

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu : a)

¹⁷ Indah, Tiara, and Puji Hariyanti. "Implementasi kebijakan keterbukaan informasi publik pada dinas kominfo kota tasikmalaya." *Jurnal komunikasi* 12, no. 2 (2018): 127-140.

Transmisi; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (misscommunication). b) Kejelasan; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-levelbureuarats)haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi impelementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan. c) Konsistensi; perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2) Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan, menurut Goerge C.Edward III Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

a. Staf; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak

mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.¹⁸

b. Informasi; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementer harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

c. Wewenang: pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan

¹⁸ Indah, Tiara, and Puji Hariyanti. "Implementasi kebijakan keterbukaan informasi publik pada dinas kominfo kota tasikmalaya." *Jurnal komunikasi* 12, no. 2 (2018): 127-140.

dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

d. Fasilitas; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil¹⁹

3) Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut Goerge C.Edward III (dalam Agustino), adalah: Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakankebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

¹⁹ Setyawan, Dody, and Nanang Bagus Srihardjono. "Analisis Implementasi Kebijakan Undang-Undang Desa Dengan Model Edward III Di Desa Landungsari Kabupaten Malang." *Reformasi* 6, no. 2 (2016).

Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik.

4) Struktur birokrasi

Keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah

diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.²⁰

Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan - perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional), seperti tela dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang didasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.

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

²⁰ Pranoto, Widio. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan E-Pembelajaran di Sekolah: Studi Kasus di SMK Negeri 2 Pati." PhD diss., Program Pascasarjana Undip, 2012.

prosedur administratif yang ada.

B. Teori Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Merupakan Bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formil tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.²¹

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/WaliKota²² Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemeritahan Daerah. Keberadaan Peraturan Daerah merupakan bentuk dari pemberian kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah.

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

²¹ Tongam R. Silaban Dkk., *Hukum Peraturan Daerah: Teori Dan Praktik*, Prenada Media, Mei 2025

²² Tim Visi Yustisia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Perubahannya*, Visimedia Pustaka, 2015

pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang- undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi.²³

Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.²⁴

Sebagaimana yang termaksud pada Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun

²³ Bunga, M. "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Jurnal Hukum & Pembangunan*", 2020. 49(4), 818-833.

²⁴ Desky A. Akbar Et Al., *Skema Pembentukan Produk Hukum Perbup Di Aceh Tenggara, Journal Edu Vol. 9 No. 2 (2023)*

2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah diartikan sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan melingkupi Perda atau dengan nama lain, Perkada, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan juga yang berbentuk keputusan melingkupi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Berdasar pasal tersebut, maka Peraturan Daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota jelas-jelas termasuk produk hukum daerah.²⁵

Pembentukan Peraturan Daerah adalah proses pembuatan Peraturan Daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, harus berpedoman kepada Peraturan Perundang-undangan. Dalam rangka tertib administrasi dan peningkatan kualitas Produk Hukum Daerah, diperlukan suatu proses atau prosedur penyusunan Peraturan Daerah agar lebih terarah dan terkoordinasi. Hal ini disebutkan dalam pembentukan Peraturan

²⁵ Nomor, P. M. D. N. (80). Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036). *Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor, 120.*

Daerah perlu adanya persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah, pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam Peraturan Daerah secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik dan mudah difahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya. Prosedur penyusunan ini adalah rangkaian kegiatan penyusunan produk hukum Daerah sejak dari perencanaan sampai dengan penetapannya.²⁶

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Dalam hal rancangan peraturan daerah provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka semua aturan harus didasarkan pada hukum. Demikian juga setiap peraturan harus dirancang dan diundangkan secara benar serta

²⁶ Bunga, M. "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah". *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 2020. 49(4), h. 818-833.

berdasarkan prosedur yang sah. Berkaitan dengan norma hukum dan tata urutan atau hierarkinya, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (stufentheorie) yakni: Norma-norma hukum itu berjenjangjenjang dan berlapis-lapis dalam satu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (groundnorm).²⁷

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi kepada Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh

²⁷ Abdul Rahman, *Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Teras, 2015), h. 20

Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi. Apabila dalam satu masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.²⁸

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah mempunyai beberapa fungsi, diantaranya sebagai berikut:

- a. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini peraturan daerah tunduk kepada peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan daerah

²⁸ Telaumbanua, D. "Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. *Jurnal Education And Development*", 2018. 4(1), h. 56.

tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- c. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁹

Keberagaman-keberagaman pluralitas masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai daerah tersebut harus diapresiasi dalam bentuk otonomi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya otonomi dalam pembentukan perda Kabupaten/Kota. Apabila tidak dikonseptualisasikan seperti itu, maka dengan sendirinya akan berdampak pada tidak tertampungnya aspirasi masyarakat lokal, karena adalah tidak mungkin peraturan perundangundangan nasional mampu menampung kondisi khusus yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain luasnya wilayah yang ada, juga demikian beragamnya suku bangsa yang ada di dalamnya. Dasar berpikir utama dari adanya fungsi perdayang menampung kondisi khusus daerah berdasarkan ciri khas lokal masing-masing adalah kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan perbedaan kondisi geografis, bahkan ekonomi yang bermuara pada perbedaan kebutuhan dari masing-masing

²⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 114.

daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan dimaksud akan terlayani apabila perda yang hendak dibentuk mampu menyerap ataupun memperhatikan kondisi khusus di daerah masing-masing. Adanya perda yang seperti ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan (unitarystate, eenheidsstaat).³⁰

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk perda, maka semua aspirasi masyarakat secara local dapat ditampung oleh perda di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini memposisikan fungsi perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indikator normatif ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralisme hukum”.³¹

Melihat dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi peraturan daerah adalah menjadi peraturan atau petunjuk mengenai hak, kewajiban, pelanggaran dan sanksi yang berlaku bagi masyarakat dan membantu tegaknya peraturan dan ketertiban di lingkungan yang ditempai oleh masyarakat. Peraturan Daerah memiliki fungsi sebagai dasar, arah dan pedoman bagi masyarakat dalam rangka menjadikan

³⁰ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018) , h.117

³¹ Jumadi, *Kedudukan dan Fungsi, Peraturan Daerah, Sistem Perundangundangan Inddonesia*.(Makassar:Bella Barakka, 2017), h. 37

Kabupaten Demak sebagai lingkungan bagimasyarakat yang harmonis.³²

Sebagaimana yang termaksud pada Pasal 1 angka 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, produk hukum daerah diartikan sebagai produk hukum yang berbentuk peraturan melingkupi Perda atau dengan nama lain, Perkada, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan juga yang berbentuk keputusan melingkupi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Keputusan Pimpinan DPRD serta Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD),³³ Berdasar pasal tersebut, maka Peraturan Daerah baik itu Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota jelas-jelas termasuk produk hukum daerah.

Dengan termasuk sebagai produk hukum daerah, maka ruang lingkupnya hanya di daerah tertentu, sehingga kedudukan dari Peraturan Daerah itu hanya di daerah baik itu daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota. Meski hanya di tingkat daerah, kedudukan Peraturan Daerah pada

³² Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 113

³³ Kementrian Hukum Dan HAM Kantor Wilayah Jawa Tengah, ("Peraturan.go.id," <https://peraturan.go.id/perda>), h. 4 di akses 19 juli 2023.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki kedudukan yang jelas. Dalam undang-undang tersebut, Peraturan Daerah termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Pengaturan terhadap kedudukan Peraturan Daerah ini sebenarnya sudah ada sejak tahun 2000.³⁴ Pada tahun-tahun sebelumnya, khususnya di tahun 1966 kedudukan Peraturan Daerah tidak diatur. Regulasi tentang Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat itu yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia tidak mengatur kedudukan Peraturan Daerah baik itu di dalam hierarki maupun di luar hierarki dalam artian dalam pasal tersendiri.

Lain halnya ketika tahun 2000, dimana regulasi yang berlaku saat itu adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ketetapan tersebut kedudukan Peraturan Daerah diatur secara tegas yakni menjadi bagian dari hierarki

³⁴ Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 878.

Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan tersebut ditemukan dalam Pasal 2, yang mana di pasal tersebut kedudukan Peraturan Daerah ialah berada di bawah Keputusan Presiden.³⁵

Pada negara yang berdasarkan atas hukum, maka semua aturan harus didasarkan pada hukum. Demikian juga setiap peraturan harus dirancang dan diundangkan secara benar serta berdasarkan prosedur yang sah. Berkaitan dengan norma hukum dan tata urutan atau hierarkinya, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (stufentheorie) yakni: Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam satu hierarki tata susunan dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (groundnorm).³⁶

Pengaturan terhadap kedudukan Peraturan Daerah tidak berhenti pada saat itu saja. ketika diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Daerah juga memiliki kedudukan yang jelas. Hierarki yang tercantum

³⁵ Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 879.

³⁶ Abdul Rahman, *Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Teras, 2015), h. 20.

pada Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, mengatur kedudukan Peraturan Daerah berada di bawah Peraturan Presiden. Pada pasal selanjutnya yakni Pasal 98 ayat

(1) menjelaskan bahwa Peraturan Daerah yang dimaksud pada Pasal 98 ayat (1) terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat.³⁷

C. Teori *Siyasah Tanfidziyah*

Pengertian *Siyasah Tanfidziyah Syar'iyah* berasal dari kata sasa berarti mengatur, mengurus, dan memerintahkan atau suatu pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan keputusan. Pengertian bahwa kebahasaan ini tujuan *Siyasah* adalah mengatur dan membuat suatu kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politik untuk mencapai tujuan tertentu tujuan kemaslahatan masyarakat. *Fiqh Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Di kalangan masyarakat ada dua kelompok besar dalam suatu atau beberapa negara yang harus bekerja sama dan saling membantu antara orang kaya dan orang miskin, Di dalam *Siyasah Tanfinziyyah Syar'iyah*, dibicarakan bagaimana cara-cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharmonisasikan dua kelompok ini,

³⁷ Uwita Putri Pratama, "Eksistensi Kedudukan Peraturan Menteri terhadap Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" *Jurnal Konstitusi*, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022, h. 888.

agar kesenjangan antara orang kaya dan miskin tidak semakin lebar.³⁸

Dalam konteks hukum Islam, *Siyasah Tanfidziyah* merujuk pada kemampuan penguasa untuk mengeluarkan keputusan hukum (fatwa) yang bersifat administratif atau operasional untuk menangani situasi atau peristiwa yang tidak diatur secara spesifik dalam nash (teks hukum) atau ketika ada kebutuhan untuk menyesuaikan hukum dengan kondisi sosial dan lingkungan tertentu³⁹

Namun, penerapan *Siyasah Tanfidziyah* dalam Hukum Tata Negara harus tetap memperhatikan beberapa prinsip penting:

a. Kesesuaian dengan Nilai-Nilai Konstitusi Kebijakan atau tindakan yang diambil berdasarkan *Siyasah Tanfidziyah* harus selaras dengan nilai-nilai dan tujuan yang tercantum dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara. Dalam konteks *Siyasah Tanfidziyah*, pentingnya kesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi menjadi prinsip utama yang harus dijunjung tinggi. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap kebijakan atau tindakan yang diambil oleh penguasa atau pemerintah harus sejalan

³⁸ Hanum, K. F. (2024). *Realisasi Program Keluarga Harapan Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial No 1 Tahun 2018 Di Nagari Saruaso Kabupaten Tanah Datar Perspektif Fikih Siyasah* (Doctoral Dissertation, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau).

³⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h.

dengan nilai-nilai dan tujuan yang tercantum dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara.⁴⁰

b. Kesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi memiliki hubungan erat dengan kedaulatan hukum (*rule of law*) yang berlaku dalam sistem hukum. Dalam negara yang menganut kedaulatan hukum, konstitusi berperan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan mengikat seluruh warga negara dan lembaga pemerintah. Konstitusi juga mencerminkan nilai-nilai dasar yang diakui dan dihormati oleh masyarakat dan penguasa⁴¹

Fiqh secara terminologis (istilah) adalah pengetahuan tentang hukum-hukum syara“ berkaitan dengan amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil tafshili (Al-Quran dan As-Sunnah). Fiqh menurut istilah merupakan pengetahuan tentang hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Quran dan sunnah dan disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad⁴²

Siyasah menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik. Secara Etimologis, Istilah Siyasah berasal dari kata sasa yang artinya mengatur, mengatur dan memerintah atau pengaturan, politik dan pengambilan keputusan. Karena itu, dapat dipahami bahwa tujuan Siyasah

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Prinsip-Prinsip Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 112

⁴¹ Wirjono Prodjodikoro, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), h. 39

⁴² Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah, Cet. 2*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h.14.

adalah mengatur, memimpin dan memutuskan segala sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.⁴³

Dalam Perspektif Islam tidak lepas dari Alqur'an, Sunnah dan Nabi serta praktik yang dikembangkan oleh Al-Khulafah serta pemerintah Islam sepanjang sejarah. *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah* ini merupakan kajian yang sangat tidak asing dalam Islam, terutama oleh Nabi Muhammad Saw. Fiqh *Siyasah Tanfidziyyah* menyangkut tentang pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan negara. Syar'iyah adalah salah satu bagian terpenting dalam sistem pemerintah Islam.

Ruang Lingkup *Siyasah Tanfidziyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:⁴⁴

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

Persoalan *Siyasah Tanfidziyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, Dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qu'an maupun Hadis, Maqosidu Syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena Dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Dalam Fiqh Siyasah* (Pekalongan: PT Nasya Expanding Management, 2019), h. 6

⁴⁴ Toha Andiko. *Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern*, (Jakarta: Pt Raja Grafindo Persada, 2016), h. 12

berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil Ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁴⁵

Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan Nash. Adapun Analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada Nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara Inferensi adalah metode membuat Perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip Syari'ah dan kehendak Syar'i (Allah). Bila tidak ada Nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut⁴⁶.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al-aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen) yang bertugas melaksanakan Undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (Al-Sulthah Altanfidziyah). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan Mengaktualisasikan Perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional).⁴⁷

⁴⁵ Yasid & Makhshushi Zakīyah, "Perspektif Maqāṣid Al-Syariah Menyikapi Dinamika Hukum Ketatanegaraan Islam", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* Vol. 29 No. 2 (2022)

⁴⁶ Maizul Imran, "(Qiyās Dan Analogi Hukum (Suatu Telaah Dalam Penemuan Hukum Islam)", *Al-Hurriyah: Jurnal Hukum Islam* Vol. 2 No. 1 (2022).

⁴⁷ I'tishan Et Al., *Model Of Islamic Governance And Judicial Independence* (2025)