

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Peraturan Perundangan-Undangan

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, didalam konstitusi secara sadar oleh pendiri bangsa maupun pelaku perubahan UUD 1945 yang menunjukkan consensus bersama bangsa ini untuk mewujudkan Negara Indonesia sebagai Negara Hukum. Banyak pendapat ahli mengemukakan unsur-unsur Negara Hukum, salah satunya yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yaitu ¹*supremacy of law, equality before the law, due process of law*. Definisi Undang-Undang berdasarkan pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden. Pada dasarnya pembentukan peraturan merupakan fungsi yang paling utama cabang kekuasaan legislasi, hal ini

¹A.V.Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution* Liberty Fund, 1982, h. 113-120.

dikarenakan cabang kekuasaan legislati merupakan cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat.² Pembentukan undang-undang oleh cabang kekuasaan legislati tersebut merupakan konsekuensi rakyat sulit bahkan tidak mungkin secara keseluruhan, langsung, dan bersama-sama membentuk peraturan. Oleh karenanya undang-undang dibentuk melalui perwakilan di parlemen. Pembentukan undang-undang oleh DPR bersama Presiden ini merupakan wujud dari tidak mungkin diterapkannya pemisahan kekuasaan secara murni. Dimana yang pada mulanya *pure separation of power* dengan eksekutif sebagai pelaksana peraturan, legislatif sebagai pembentuk peraturan, dan yudisial sebagai kekuasaan yang mengadili ketika ada kesenjangan antara peraturan dan implementasinya, berkembang menjadi *separation of power* dengan *checks and balance*.³

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta; Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h 32.

³ Khairul Ikhwan, *Otonomi Daerah...*, h. 125.

Undang-Undang sebagaimana menjadi salah satu dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka pembentukannya harus mentaati asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik secara formil maupun materil. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut kedalam asas formal dan asas material. Asas formal diantaranya: (i) asas tujuan yang jelas; (ii) asas perlunya pengaturan; (iii) asas organ/lembaga yang tepat; (iv) asas materi muatan yang tepat; (v) asas dapat dilaksanakan; dan (vi) asas dapat dikenali. Sedangkan asas material (i) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara; (ii) asas sesuai dengan Dasar Hukum Negara; (iii) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; (iv) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.⁴

Asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Perundang-Undang juga diatur dalam Undang-Undang

⁴ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Prenadamedia group, 2014), h. 87.

Nomor 12 Tahun 2011 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 yang kini telah diubah menjadi Undang-Undang No. 13 tahun 2022. Pada pasal 5 di sebutkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan dalam pasal 6 ayat (1) diatur asas-asas yang harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, yakni: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keserasian dan keselarasan.

B. Penegakan Hukum

Penegakan hukum juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁵

Hukum merupakan karya manusia berupa norma - norma yang berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku. Hukum juga merupakan pencerminan dari kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat itu dibina dan ke mana harus diarahkan. Oleh karena itu, pertama-tama hukum itu

⁵ Harun M.Husen, 1990, *Kejahatan dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal 58

mengandung rekaman dari ide-ide yang dipilih oleh masyarakat tempat hukum itu diciptakan mengenai keadilan.

Hukum mengaitkan diri kepada masyarakat sebagai basis sosial. Ini berarti hukum harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan-kepentingan anggota masyarakat serta memberikan pelayanan. Hukum tidak selalu biasa memberikan keputusannya dengan segera, karena hukum membutuhkan waktu. Masyarakat tidak hanya ingin melihat keadilan diciptakan dalam masyarakat dan kepentingan kepentingannya dilayani, melainkan ia juga menginginkan agar dalam masyarakat terdapat peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain. Adapun Unsur Penegakan Hukum Penegakan hukum yang mendekati hukum dalam kehidupan sehari-hari, maka pada saat itulah hukum itu diuji oleh dan diterapkan pada dunia kenyataan sehari-hari, sehingga terjadi proses interaksi yang melibatkan empat unsur, yaitu:

1. Kemauan hukum, artinya tujuan-tujuan dan janji-janji yang tercantum dalam peraturan hukum;

2. Tindakan para penegak hukum;
3. Struktur penegakan hukum;
4. Pengaruh atau bekerjanya kekuatan-kekuatan yang berasal dari kenyataan kehidupan sehari-hari.

Apabila terjadi proses interaksi pada keempat unsur tersebut, maka menurut Satjipto Rahardjo akan menimbulkan kecenderungan terjadinya berbagai hal yang dikelompokkan ke dalam kejadian-kejadian yang menghambat terciptanya suatu penegakan hukum yang baik. Kejadian-kejadian yang dapat menghambat penegakan hukum tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Kekeliruan dalam penafsiran hukum;
2. Kekurangan dalam kemampuan untuk mempertahankan integritas hukum;
3. Keinginan akan kekuasaan;
4. Penyuapan;
5. Pemanfaatan pekerjaan untuk tujuan-tujuan pribadi.⁶

⁶ Sri Warjiyati, *Memahami Dasar Ilmu Hukum...*, h,182-183

Penegakan aturan hukum bersifat memaksa. Peraturan hukum dibuat untuk dilanggar namun untuk dipatuhi. Untuk menegakan hukum diatur pula mengenai aparat yang berwenang untuk mengawasi dan menegakannya meskipun dengan tindakan yang represif. Terdapat pula norma hukum yang bersifat fakultatif atau lengkap. Hukum memiliki sanksi dan setiap pelanggaran atau perbuatan melawan hukum akan dikenakan sanksi yang tegas. Sanksi tersebut diatur dalam peraturan hukum.⁷

Faktor Penegakan Hukum Soedjono Soekanto menyatakan bahwa dalam penegakan hukum ada beberapa faktor-faktor pokok yang mempengaruhi :

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang) menurut Soedjono Soekanto bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan karena; (i) tidak diikutinya asas-asas yang berlakunya undang-undang; (ii) belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk

⁷ Sri Warjiyati, Memahami Dasar Ilmu Hukum..., h,30-31

menerapkan undang-undang, dan (iii) ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran serta penerapannya.

2. Faktor penegak hukum yakni pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum Dalam proses bekerjanya aparat penegak hukum, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu (i) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana serta mekanisme kerja kelembagaannya; (ii) budaya kerja yang terkait dengan aparat termasuk kesejahteraannya dan (iii) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang menjadi standar kerja, baik hukum secara materil maupun secara formil/ hukum acara. Ketiga elemen penting tersebut di atas harus dilakukan secara simultan sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegak hukum Faktor sarana dan fasilitas merupakan faktor penunjang pelaksanaan penegak hukum. Sarana dan fasilitas tersebut antara lain mencakup Sumber Daya Manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang mencukupi dan sarana serta fasilitas yang ada kegiatan di dalam keberhasilan proses penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat yaitu lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh karena itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut.
5. Faktor kebudayaan yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan kepada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan dalam sistem hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang

merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

Nilai-nilai tersebut lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrem yang harus diserasikan.⁸

C. Persetujuan Bangunan Gedung (PBG)

PBG adalah Persetujuan Bangunan Gedung atau perizinan yang diwajibkan kepada para pemilik bangunan gedung dalam membangun atau mengembangkan propertinya. Sesuai dengan PP Nomor 16 Tahun 2021 Pasal 1 Poin 17, PBG artinya perizinan yang diberikan kepada pemilik bangunan untuk membangun baru, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan standar teknis bangunan gedung.

Keluarnya aturan terbaru tersebut otomatis merevisi aturan sebelumnya dalam PP Nomor 36 Tahun 2005 tentang

⁸ Jhon Kenedi, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy) Dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), h. 210-223

PBG. Berbeda dengan PBG yang merupakan izin yang harus didapatkan sebelum atau saat mendirikan bangunan dengan teknis bangunan harus dilampirkan, maka PBG adalah aturan perizinan yang mengatur bagaimana suatu bangunan harus dibangun.

PBG mengatur bagaimana sebuah bangunan memenuhi standar teknis bangunan gedung yang sudah ditetapkan. Standar itu antara lain mencakup standar perencanaan, perancangan bangunan gedung, pelaksanaan dan pengawasan konstruksi bangunan gedung, serta standar pemanfaatan bangunan gedung. Selain itu, PBG juga mengatur tentang standar pembongkaran bangunan gedung, penyelenggaraan Bangunan Gedung Cagar Budaya (BGCB) yang dilestarikan, ketentuan penyelenggaraan Bangunan Gedung Fungsi Khusus (BGFK), Bangunan Gedung Hijau (BGH), Bangunan Gedung Negara (BGN), ketentuan dokumen, serta ketentuan pelaku penyelenggaraan bangunan gedung. Jika sebelumnya dalam mengurus PBG pemilik bangunan harus mendapatkan izin itu terlebih dahulu sebelum mendirikan bangunan, maka dalam

mengurus PBG, dapat dilakukan selama pelaksanaan mendirikan bangunan sepanjang pelaksanaannya mengacu standar yang ditetapkan pemerintah. Adapun beberapa proses konsultasi perencanaan meliputi:⁹

1. Pendaftaran, dilakukan oleh pemohon atau pemilik melalui Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung¹⁰ dengan menyampaikan :¹¹
 - a. data pemohon atau pemilik
 - b. data bangunan gedung
 - c. dokumen rencana teknis
2. Pemeriksaan pemenuhan standar teknis
3. Pernyataan pemenuhan standar teknis

Sedangkan proses penerbitan PBG meliputi:¹²

- a. Penetapan nilai retribusi daerah
- b. Pembayaran retribusi daerah
- c. Penerbitan PBG.

⁹ Peraturan Pemerintah Nomor Pasal 253 ayat 5

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor Pasal 253 ayat 9

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor Pasal 253 ayat 10

¹² Peraturan Pemerintah Nomor Pasal 261 ayat 1

Meski aturan terbaru mewajibkan pengurusan PBG dalam kegiatan mendirikan bangunan, bukan berarti PBG sudah tidak berlaku sama sekali. Khusus untuk bangunan yang sudah terlanjur mendapatkan PBG di periode sebelum peraturan terbaru ini keluar, maka PBG masih diakui sah.¹³

D. Siyash Dusturiyah

Sebelum membahas pengertian *Siyash Dusturiyah*, sebaiknya lebih dulu mengetahui apa yang dimaksud dengan *Fiqh Siyash*. Kata *Fiqh* menurut cabang ilmu berarti tahu, paham dan mengerti. Secara bahasa *Fiqh* adalah pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan manusia.¹⁴

Secara terminologis (istilah), *Fiqh* menurut ulama-ulama *syara'* merupakan pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan *syara'* mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terinci, yaitu dalil

¹³ Oleh Tim Editorial Rumah.com, PBG adalah Singkatan dari Persetujuan Bangunan Gedung, Cek Bedanya dengan IMB <https://www.rumah.com/panduan-properti/pbg-adalah-7063> diakses pada tanggal 6 Februari 2022 pukul 20.11 wib.

¹⁴Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyash: Ajaran, Sejarah, dan pemikiran*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), h. 21-23.

atau hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, Al-Qur'an dan Sunnah. Jadi *Fiqh* menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur'an dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.¹⁵

Kata *Siyasah* berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *Siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.¹⁶ Jadi *Siyasah Dusturiyah* adalah bagian *Fiqh Siyasah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. dalam hal ini membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (Undang-Undang Dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara). Legislasi (bagaimana cara perumusan Undang-Undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam

¹⁵Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2007), h.27

¹⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2016), h. 3.

perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.¹⁷

Siyasah Dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan *Fiqh Siyayah Dusturiyah* umumnya tidak lepas dari dua hal pokok :

pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, maqosidu syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya :¹⁸

¹⁷Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyayah...*, h. 177.

¹⁸Hasan Shadili, *Pimpinan Redaksi, Ensiklopedi Indonesia*, (Jakarta: Ihtiar Baru van Hoeve, 1980), h. 6.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa *Fiqh Siyasah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri.

Sumber hukum yang digunakan dalam *fiqh siyasah* secara umum yaitu :

- a. al-Qur'an
- b. Sunnah
- c. al-Qiyas
- d. al-maslahah al-mursalah
- e. Sadd al-Dzariah dan Fath al-Dzari'ah
- f. al-'Adah
- g. al-Istihsan
- h. Istishab

Prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan Undang-Undang Dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-

bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.¹⁹ Adapun juga yang dipakai Ruang lingkup yang mengenai tentang *siyasa dusturiyah* yaitu ruang lingkup *Al-sulthah al-qadha'iyah*.

Al-sulthah al-qadha'iyah merupakan kekuasaan yudikatif yang mempunyai tugas dan wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan perdata maupun pidana dan juga terkait dengan sengketa keadministrasian yang berhubungan dengan negara yakni persoalan-persoalan yang menentukan sah tidaknya undang-undang untuk diundangkan yang sebelumnya sudah diuji dalam pokok materi konstitusi suatu negara.²⁰

Tugas *al-sulthah al-qadha'iyah* adalah untuk mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, h. 178.

²⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, h. 163.

bisnis), wilayah *al-qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan wilayah *al-mazalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan²¹

Tujuan kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan kebenaran dan menjamin terlaksananya keadilan serta tujuan menguatkan negara dan menstabilkan kedudukan hukum kepala negara serta menjamin kepastian hukum demi kemaslahatan umat manusia di setiap negara tersebut. Penetapan syari'at Islam bertujuan untuk menciptakan kemaslahatan.

²¹ Ridwan HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 273

Dalam penerapan syari'at Islam diperlukan lembaga untuk penegakannya. Karena tanpa lembaga tersebut, hukum itu tidak dapat diterapkan. Lembaga tersebut juga harus paham terkait dengan konstitusi negara tersebut, sehingga dalam melakukan keputusan terhadap suatu perkara tidak bertentangan dengan konstitusi negara tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka kajian dalam penelitian ini berkaitan dengan *Siyasah Dusturiyah*, yang mana *Siyasah Dusturiyah* merupakan suatu kebijakan yang dipilih atau diambil oleh kepala negara atau pemerintah dalam mengatur warga negaranya, dalam hal ini berkenaan dengan sistem pendidikan atau kebijakan

