

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan Publik Dan Implementasi

1. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrument untuk mengatur penduduk dari atas ke bawah dengan cara memberi *rewards* dan *sanctions*. Secara instrinsik, kebijakan merupakan instrument teknis, rasional dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai cetak biru bagi tindakan yang akan mengarahkan dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan dalam hal ini sengaja disusun dandirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut. Siapa yang menyimpang dari aturan kebijakan akan dikenai sanksi atau hukuman.¹

Secara substansial, kebijakan merupakan suatu subjek kajian yang kompleks, dinamis, dan tidak pernah jumud. Kajian kebijakan ialah mengenai bidang kehidupan yang lebih luas. Seluas masalah- masalah yang perlu ditangani oleh suatu masyarakat. Kebijakan tidak hanya mengenai masalah pembangunan ekonomi, politik, administrasi negara saja, tapi juga menyangkut bidang-bidang kehidupan sosial lainnya. Kebijakan Publik memfokuskan pada publik dan masalah-masalahnya.

¹Amri Marzali, *Antropologi dan Kebijakan Publik* (Jakarta:Prenada Media Group,2012) h. 19-20

Kebijakan publik diartikan sebagai suatu persoalan dapat disusun (*constructed*), didefinisikan, serta semua persoalan tersebut diletakkan dalam agenda kebijakan. Selain itu, kebijakan publik adalah apa efek, bagaimana serta mengapa adanya tindakan aktif serta pasif pemerintah atau dapat dikatakan kebijakan publik merupakan sebuah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan akibat dari tindakan tersebut. Lebih spesifik lagi, kebijakan publik adalah studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah yang disusun untuk kepentingan publik.²

Selain itu agar politik hukum perundang-undangan tetap dalam kerangka implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka harus selaras dengan cita-cita pembentukan Negara Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: *Pertama*, melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, memajukan kesejahteraan umum. *Ketiga*, mencerdaskan kehidupan bangsa. *Empat*, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Artinya pembentukan suatu negara atau biasa disebut sebuah tujuan negara itu harus dijadikan alasan, sekaligus arah dalam setiap Penyusunan Program Legislasi Nasional (prolegnas) dan pembahasan dalam penyusunan perundang-undangan dan peraturan lainnya. Hal ini diperlukan agar konsepsi negara hukum yang demokratis tadi dapat berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan bernegara, yakni *welfare rechstaat*. atau

²Surya Fermana, *Kebijakan Publik: Sebuah Tinjauan Filosofis* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2009), h. 34-35

dalam bahasa hukum, sederhananya bahwa pelaksanaan politik hukum melalui pembaharuan hukum harus mampu membawa kemajuan, melindungi seluruh tumpah darah dan mensejahterakan seluruh warga negara.³

Melalui politik hukum secara kontekstual jelas bahwa hukum adalah “alat” yang bekerja dalam “sistem hukum” tertentu untuk mencapai “tujuan” Negara atas “cita-cita” masyarakat Indonesia.⁴ Oleh sebab itu pembangunan hukum merupakan perubahan yang disengaja dan direncanakan untuk mencapai tingkat kesadaran hukum yang lebih tinggi. Tujuan tersebut akan dapat dicapai dengan mengadakan pembaruan hukum dan pembinaan hukum. Pembaharuan hukum merupakan kegiatan-kegiatan terencana, terarah, terpadu untuk:⁵

- 1) Mengisi kekosongan hukum yang ada.
- 2) Melancarkan proses hukum yang terhalang.
- 3) Mengatasi kekurangan-kekurangan pada sistem hukum.
- 4) Menghapuskan unsur-unsur sistem hukum yang tidak berfungsi.

2. Model dalam Kebijakan Publik

Model kebijakan diartikan sebagai representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Model kebijakan dapat dinyatakan sebagai konsep, diagram, grafik, atau persamaan matematika yang dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan,

³Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, (Padang, Akademia, 2014), h. 90

⁴Mahfud Md *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011),h.17

⁵Ahmad Muliadi, *politik Hukum*.,h. 91

menjelaskan, dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Model kebijakan juga merupakan alat artifisial untuk menyusun secara imajinatif dan menginterpretasikan pengalaman terhadap suatu masalah.⁶ Model dalam kebijakan publik terbagi ke dalam tiga bagian, yakni: model dalam pembuatan keputusan, model dalam perumusan kebijakan publik dan model dalam pengambilan keputusan.

a. Model dalam Pembuatan Keputusan Kebijakan Publik

Pembuatan Keputusan (*policy making*) merupakan tindakan yang berpola, yang dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan yang diantaranya ada yang membuat keputusan rutin dan tidak rutin.⁷ Pembuatan keputusan juga dapat dikatakan adalah suatu proses bertindak, mau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Terdapat beberapa model yang termasuk dalam pembuatan keputusan kebijakan publik, yakni: Model Elite dan Model Pluralis.

Pertama, Model Elit, merupakan teori yang mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan dan di dominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat yang bisa memanipulasi instrument-instrument kekuasaan bagi kepentingan mereka.⁸ Kebijakan publik di pandang sebagai preferensi dan nilai dari para elit penguasa.

⁶Surya Fermana, *Kebijakan Publik*.,h. 34-35

⁷Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*,(Jakarta: PT Bumi Aksara,1997), h. 18

⁸Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*,(Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service,2014),h. 45

Teori elit menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik, atau dapat dipahami dalam model ini memandang administrator publik bukan sebagai abdi rakyat tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan.⁹ Untuk itu, kelompok elit yang akan mempertajam pendapat umum, para pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elit tersebut. Teori elit merupakan teori yang berkembang dari teori politik elit massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Teori ini berkembang dari kenyataan bahwa se-demokratis apapun, selalu ada bias dalam formulasi kebijakan, karena pada akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

Nugrohomenyatakan terdapat dua penilaian dalam teori ini yakni: negatif dan positif. Pada pandangan negatif mengemukakan bahwa pada akhirnya dalam sistem politik pemegang kekuasaan politik yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan keinginan, dalam artian bahwa masyarakat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan. Pemilihan umum pada dasarnya bukan sebagai bentuk partisipasi yang murni, melainkan hanya bentuk mobilisasi di mana massa diarahkan untuk ikut serta dalam proses pemilihan. Pada pandangan positif, melihat bahwa seorang elit menduduki puncak kekuasaan karena berhasil

⁹ Nicholas Henry, *Doing Public Administration: Exercises, Essays, and Cases*, (Boston: Allyn and Bacon, 1980), h. 231.

memenangkan gagasan membawa negara dan bangsa ke arah yang lebih baik dibandingkan dengan para pesaingnya. Pemimpin (elit) pasti mempunyai visi tentang kepemimpinan dan kebijakan publik sebagai bagian dari karyanya untuk merealisasikan visi tersebut.¹⁰

Model *elitis* memiliki keunggulan yaitu proses pengambilan kebijakan tidak menyita waktu banyak dan dapat dikatakan model elitis memiliki efektifitas waktu, mengingat dalam pengambilan kebijakan hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok lain. Adapun kelemahan model elitis terdapat pada kelompok elit yang mengambil kebijakan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan publik, artinya kebijakan yang diambil menurut kelompok elit merupakan kebijakan terbaik untuk para elit itu sendiri akan tetapi, bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar dan kebijakan tersebut malah merugikan rakyat.

Kedua, Model Pluralis merupakan interaksi antara kelompok-kelompok yang menjadi titik pusat kenyataan politik, kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik merupakan arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik, atau dapat diartikan, model pluralis adalah di mana yang membuat suatu kebijakan adalah para kelompok-kelompok kepentingan atau dengan interaksi antar kelompok lainnya.

¹⁰Harbani Pasolong, *Teori Administrasi Publik* (Bandung:Penerbit Alfabeta,2007), h. 54

b. Model Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan Kebijakan menurut William N Dunn diartikan sebagai suatu metode analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai hakikat masalah dan potensi pemecahannya.¹¹Tjokroamidjojo menggambarkan bahwa perumusan suatu kebijakan adalah jika pilihan alternatif tersebut terus menerus dilakukan dan tidak pernah selesai.¹²Terdapat beberapa model yang termasuk ke dalam model perumusan kebijakan publik, yakni: Model Sistem, Model Kepuasan.

Pertama, Model Sistem merupakan sebuah model yang ditawarkan oleh Paine dan Names. Model ini merujuk pada sebuah model sistem yang dikembangkan oleh David Easton, model ini melihat pada hubungan antara para pembuat kebijakan dengan lingkungan. Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi dua yakni: lingkungan eksternal dan internal, dalam model ini terdapat interaksi antara para pembuat kebijakan dengan lingkungan yaitu dengan adanya *input* berupa tuntutan dan dukungan yang berasal dari kelompok kepentingan, LSM, organisasi, mahasiswa dan bahkan partai politik yang nantinya tuntutan tersebut akan masuk ke tahap *konversi*. Pada tahapan ini hanya terdapat lembaga pemerintah yang bekerja, yaitu lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif untuk menentukan apa dan bagaimana cara penyelesaian masalah ini. Tahap selanjutnya adalah *output* berupa hasil kebijakan publik atau keputusan dari pemerintah, hasil yang keluar

¹¹William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), h. 133

¹²Bintoro Tjokroamidjojo, *Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional*, (Majalah Administrator, 2003), h.5.

atau kebijakan tersebut nantinya akan menjadi bagian dari lingkungan. Masyarakat dapat menilai apakah kebijakan tersebut cocok atau tidak, jika masyarakat menganggap kebijakan tersebut cocok maka, masyarakat akan mendukung kebijakan tersebut yang dinamakan dengan hubungan timbal balik (*feedback*).

Kedua, Model Kepuasan, model ini dirumuskan oleh Simon dan March yang menggunakan pendekatan pembuatan kebijakan berdasarkan pada dimensi perilaku. Para pembuat kebijakan dilihat dari aspek sosio-psikologisnya, model ini berbeda dengan model lainnya yang menitikberatkan pada suatu hasil kebijakan tanpa melihat dari sisi psikologis di mana dalam perkembangan kebijakan publik, para pembuat kebijakan tidak berupaya keras memperbaiki pembuatan kebijakan diluar apa yang menurut mereka memuaskan. Asumsi pokok dari model ini terdapat pada pencarian alternatif harus melalui beberapa tahapan, yakni: pencarian alternatif didasarkan pada preseden dan mengevaluasinya dan jika tidak terdapat alternatif, alternatif baru dapat dievaluasi sesuai dengan tingkat aspirasi yang berbeda dan dapat memuaskan.¹³

c. Model Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan (*decision making*) merupakan pemilihan alternatif terbaik dari sejumlah alternatif yang tersedia. Teori-teori pengambilan keputusan bersangkutan-paut dengan masalah, bagaimana pilihan-pilihan itu dibuat.¹⁴ Menurut Tjokroamidjojo, pengambilan keputusan merupakan pengambilan pilihan suatu alternatif dari berbagai alternatif yang bersaing

¹³Budi Winarno, *Kebijakan Publik...*,h. 108

¹⁴Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan...*, h. 18

mengenai sesuatu hal dan selesai.¹⁵ Terdapat beberapa model yang termasuk ke dalam model perumusan kebijakan publik, yakni:

Pertama, Model Rasional Komprehensif, merupakan model rasional dalam pengertian bahwa model tersebut memberikan deskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Model rasional itu sendiri didasarkan pada ide-ide yang ilmiah dengan melakukan pengumpulan informasi yang relevan dengan berbagai alternatif lain dan tugas para analisis kebijakan adalah untuk mengembangkan pengetahuan atau informasi tersebut, yang terus dikembangkan secara mendetail yang nantinya akan memilih alternatif mana yang paling terbaik yang akan diberikan kepada pemerintah. Terdapat beberapa unsur utama dalam teori rasional komprehensif, yakni:

Pertama, pembuat kebijakan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Kedua, tujuan, nilai dan sasaran yang menjadi pedoman pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya. Ketiga, berbagai alternatif yang ada diteliti secara seksama. Keempat, terdapatnya akibat-akibat dari biaya dan manfaat yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih untuk diteliti. Kelima, setiap alternatif masing-masing memiliki akibat dan dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya. Keenam, para pembuat keputusan akan memilih alternatif beserta akibatnya untuk dapat

¹⁵Bintoro Tjokroamidjojo, *Analisa Kebijaksanaan...*,h 56.

memaksimalisasi dalam tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang digariskan.¹⁶

Kedua, Model Inkremental merupakan model pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan. Terdapat pokok-pokok teori inkremental, yakni: Pertama, pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris merupakan hal yang saling terkait satu sama lain. Kedua, pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah. Ketiga, tiap alternatif yang ada hanya sejumlah kecil saja akibat-akibat yang mendasar yang akan dievaluasi. Keempat, masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Kelima, bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah. Keenam, pembuatan keputusan yang inkremental hakikatnya berupa perbaikan-perbaikan kecil yang diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang, dari pada upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang baru di masa yang akan datang.¹⁷

d. Aktor dan Pendekatan dalam Kebijakan Publik

Dalam membentuk suatu kebijakan, merumuskan kebijakan tersebut serta dalam pengambilan keputusan terdapat aktor-aktor yang berperan dalam perumusan kebijakan. Menurut James Anderson, aktor-aktor dalam proses pembentukan kebijakan

¹⁶Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan...*, h. 19

¹⁷Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi...*, h. 22

terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu:¹⁸ para pemeran serta resmi dan pemeran serta tidak resmi.

Pemeran serta resmi, yakni: *Pertama*, Badan Administrasi, dalam proses pembentukan kebijakan publik badan administrasi sering terlibat dalam membuat suatu kebijakan tersebut. Tidak hanya itu, badan-badan administrasi juga menjadi sumber utama mengenai usul pembuatan undang-undang dalam sistem politik. Badan-badan tersebut tidak hanya menyarankan undang-undang tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan undang-undang. *Kedua*, Presiden, sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan hal tersebut dapat dilihat dari adanya perumusan kebijakan dalam komisi-komisi presidensial maupun dalam rapat kabinet. *Ketiga*, lembaga yudikatif bertugas untuk melakukan tinjauan yudisial untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislatif sesuai dengan konstitusi atau tidak. *Keempat*, lembaga legislatif sama dengan lembaga lainnya memegang peran yang krusial dalam pembuatan kebijakan, suatu undang-undang baru akan disahkan apabila telah disahkan oleh lembaga legislatif.

Sedangkan, pemeran serta tidak resmi dalam perumusan kebijakan, yaitu: *Pertama*, kelompok-kelompok kepentingan. Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, dalam pengambilan keputusan sistem politik. *Kedua*, partai politik, dalam

¹⁸Budi Winarno, *Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Caps, 2014), h. 126-134

hal ini partai politik bertugas untuk mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi alternatif-alternatif kebijakan. *Ketiga*, Warga negara Individu. Dalam pembuatan kebijakan publik, warga negara seringkali diabaikan dalam hubungannya dengan legislatif. Tetapi, dalam negara yang mendasarkan sistem otoriter kepentingan dan keinginan warganegara biasanya merupakan akibat dari adanya kebijakan publik.

Dengan demikian, tidak heran apabila dalam pembuatan kebijakan publik terbagi dalam berbagai pendekatan-pendekatan kebijakan publik di mana pendekatan tersebut dilandasi atau diketuai oleh aktor-aktor dalam perumusan kebijakan tersebut. terdapat berbagai pendekatan dalam kebijakan publik, yakni: Pendekatan Kelompok, Pendekatan Kelembagaan dan Pendekatan Psikologis.

Pertama, Pendekatan Kelembagaan. Hubungan antara kebijakan publik dan lembaga-lembaga pemerintah dilihat sebagai hubungan yang sangat erat. Suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah memberikan tiga karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik, yakni: *Pertama*, pemerintah memberikan legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kedua, kebijakan-kebijakan pemerintah membutuhkan universalitas namun, hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang dapat menjangkau dan menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut. Sanksi-sanksi yang dijatuhkan oleh kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi lain dalam

masyarakat bersifat lebih terbatas dibandingkan dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.¹⁹

Menurut Anderson, pendekatan lembaga bukan merupakan pendekatan yang bersifat sempit atau bersifat deskriptif karena seorang ilmuwan dapat saja menanyakan hubungan-hubungan yang terjadi antara aturan-aturan lembaga dan substansi kebijakan publik. Selain itu, seorang ilmuwan juga dapat menyelidiki hubungan-hubungan ini dalam suatu bentuk yang sistematis dan komparatif.²⁰

Kedua, Pendekatan Normatif atau Preskriptif. Para pendukung pendekatan ini seringkali menyarankan suatu posisi kebijakan dengan menggunakan retorika untuk meyakinkan pihak lain tentang manfaat dan posisi mereka. Beberapa contoh dari tipe pendekatan ini bisa dilihat dari hasil-hasil studi yang dilakukan oleh Henry Kissinger, sebagai contoh mereka menggunakan argumen-argumen yang lihai secara selektif menggunakan data untuk mengajukan suatu posisi politik dan untuk meyakinkan pihak lain bahwa posisi mereka dalam suatu pilihan kebijakan yang layak²¹

e. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan pelaksana kebijakan dasar Undang-Undang atau perintah-perintah dan keputusan eksekutif serta badan peradilan yang penting. Dalam implementasi, terdapat masalah yang ingin di atasi, tujuan, sasaran yang ingin dicapai

¹⁹Budi Winarno, *Kebijakan Publik...*,h. 55

²⁰Budi Winarno, *Kebijakan Publik...*,h. 57

²¹Budi Winarno, *Kebijakan Publik...*,h. 68.

serta cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi kebijakan tersebut. Proses yang diawali dengan perumusan kebijakan, outputkebijakan, penetapan dan pengesahan kebijakan, kemudian pelaksanaan kebijakan oleh badan instansi pelaksana serta kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok sasaran.²²

Dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai keberhasilan dan hambatan D.L Weimer dan Aidan R Vining mencoba mengungkapakan keberhasilan atau menurutnya ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan yaitu : *Pertama*, logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan. *Kedua*, hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* produktif. *Ketiga*, ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya. Sedangkan Gow dan Morss mengungkapkan berbagai hambatan dalam implementasi, yakni: *Pertama*, hambatan politik, ekonomi dan lingkungan. *Kedua*, kelemahan institusi, *Ketiga*, ketidakmampuan SDM dalam bidang teknis dan administratif. *Keempat*, kekurangan dalam bantuan teknis. *Kelima*, kurangnya desentralisasi dan partisipasi. *Keenam*, pengaturan waktu. *Ketujuh*, sistem informasi yang kurang mendukung.

²²Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori, Aplikasi dan Good Governance* (Bandung:PT Refika Aditama,2012), h. 42

Kedelapan, perbedaan agenda tujuan antara actor. *Kesembilan*, dukungan yang berkesinambungan.²³

Implementasi kebijakan terbagi dalam beberapa pendekatan, yakni:²⁴*Pertama*, pendekatan prosedural dan manajerial, pendekatan ini memiliki bentuk implementasi yang mencakup urutan-urutan langkah sebagai berikut: merancang program dan perincian tugas perumusan tujuan yang jelas, serta penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu., melaksanakan program dengan menyalahgunakan struktur-struktur dan personalia dana dan sumber, prosedur serta metode-metode yang tepat, membangun sistem monitoring, penjadwalan, serta sarana-sarana pengawasan yang tepat guna untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan tepat dan benar sehingga dapat segera dilaksanakan.

Kedua, pendekatan keprilakuan, pendekatan ini diawali dengan adanya kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan dalam kenyataan, jarang sekali adanya alternatif yang sederhana seperti menerima, atau menolak dan kemungkinan reaksi sikap mulai dari penerimaan aktif hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, hingga penolakan pasif hingga aktif.

Ketiga, pendekatan politik, pendekatan ini menentang asumsi oleh kedua pendekatan terdahulu, khususnya pendekatan keprilakuan. Pada umumnya, para ilmuwan sosial menentang adanya asumsi bahwa konflik merupakan sebuah bentuk penyimpangan yang dapat disembuhkan dengan melakukan

²³Harbani Pasolong, *Teori Administrasi...*,h. 59

²⁴Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan...*, h. 113-119.

komunikasi antar pribadi. Dengan demikian, adanya suatu keberhasilan kebijakan akhirnya tergantung pada kesediaan serta kemampuan kelompok yang dominan dan berpengaruh dalam memaksakan kehendaknya. Apabila kelompok dominan itu tidak ada, implementasi mungkin hanya bisa dicapai melalui suatu proses panjang bersifat inkremental dan saling pengertian di antara mereka yang terlibat. Pendekatan implementasi kebijakan memang memiliki pola pikir dan fokus yang berbeda antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya, dilihat dari pendekatan manajerial yang menekankan pada pola pengawasan suatu kebijakan, pendekatan perilaku yang menekankan penerimaan manusia terhadap kebijakan tersebut dan pendekatan politik yang menekankan adanya dominasi terhadap suatu kebijakan. Namun, ketiga pendekatan ini memiliki satu tujuan yang sama yaitu agar suatu kebijakan tersebut dapat diterima dengan baik dan dapat dilaksanakan.

B. Fiqih Siyasah

1. Pengertian Fiqih Siyasah

Kata siyasah yang merupakan bentuk masdar atau kata benda abstrak dari kata sasa, *sasa-yasusu-siyasatun*, (memiliki banyak makna yaitu mengemudi, mengendalikan, pengendali, cara pengendalian.²⁵ Sasa juga berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuat kebijakan.

²⁵ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), h. 3

Selain itu, siyasah juga dapat diartikan administrasi dan manajemen.²⁶

Sedangkan secara terminologis banyak definisi siyasah yang dikemukakan oleh para yuridis Islam. Menurut Abu al-Wafa' Ibn 'Aqil, siyasah adalah suatu tindakan yang dapat mengantarkan rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, kendati pun Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya.²⁷

Dalam redaksi yang berbeda Husain Fauzy al-Najjar mendefinisikan siyasah sebagai suatu pengaturan kepentingan dan pemeliharaan kemaslahatan rakyat serta pengambilan kebijakan (yang tepat) demi menjamin terciptanya kebaikan bagi mereka. Dan definisi yang paling ringkas dari Ibn Manzhur tentang siyasah adalah mengatur sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.²⁸

Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Sementara Louis Ma'uf memberikan batasan bahwa siyasah adalah membuat maslahat manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzhur mendefinisikan siyasah sebagai mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.²⁹ Sedangkan di dalam Al-Munjid disebutkan, siyasah adalah membuat

²⁶ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), h. 74

²⁷ Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, (Damascus: Dâr al-Qalam, 2007), h. 45

²⁸ Djazuli, *Fiqh Siyâsah*, h. 45

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyâsah*..., h. 4

kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Siyasah juga berarti ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah. Berdasarkan beberapa arti di atas, maka tidak keliru jika dikatakan bahwa siyasah berarti penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan. Karena dalam penyelenggaraan negara itu sudah pasti ada unsur mengendalikan, mengatur, memerintah, mengurus, mengelola, melaksanakan administrasi, dan membuat kebijaksanaan dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat.³⁰

2. Ruang Lingkup Siyasah.

Terjadi perbedaan-perbedaan pendapat di kalangan ulama dalam menentukan ruang lingkup kajian fiqh siyasah. Di antaranya ada yang membagi lima bidang, ada yang menetapkan empat bidang atau tiga bidang pembahasan. Bahkan ada sebagian ulama yang membagi ruang lingkup kajian fiqh siyasah menjadi delapan bidang. Namun perbedaan ini tidaklah terlalu prinsip, karna hanya bersifat teknis.³¹

Menurut Al Mawardi, ruang lingkup kajian fiqh siyasah mencakup:³²

- a. Kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyasah Dusturiyah*).

³⁰ Ridwan, *Fiqh Politik...*, h. 75

³¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), h. 4

³² Ibnu Syarif Mujar, *Fiqh Siyasah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*, (Jakarta : Erlangga, 2008), h. 36.

- b. Ekonomi dan militer (*Siyasah Maliyah*)
- c. Peradilan (*Siyasah Sadha'iyah*)
- d. Hukum perang (*Siyasah Harbiah*).
- e. Administrasi negara (*Siyasah Idariyah*).

Sedangkan Ibn Taimiyah meringkasnya menjadi empat bidang kajiannya yaitu:

- a. Peradilan.
- b. Administrasi negara.
- c. Moneter
- d. Serta hubungan internasional.

Salah satu ulama terkemuka di Indonesia T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi delapan bidang, yaitu:³³

- a. Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah (Politik Pembuatan Perundang-undangan).
- b. Siyasah Tasyri'yyah Syar'iyah (Politik Hukum)
- c. Siyasah Qadha'iyah Syar'iyah (Politik Peradilan).
- d. Siyasah Maliyyah Syar'iyah (Politik Ekonomi dan Moneter)
- e. Siyasah Idariyyah Syar'iyah (Politik Administrasi Negara)
- f. Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyah (Politik Hubungan Internasional).
- g. Siyasah Tanfizidziyyah Syar'iyah (Politik Pelaksanaan Perundang-Undangan)
- h. Siyasah Harbiyyah Syar'iyah (Politik Peperangan).

³³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.....*, h. 4.

3. Prinsip-Prinsip Fiqih Siyasah

Ada berapa hal yang kemudian menjadi prinsip di dalam fiqih siyasah antara lain sebagai berikut:³⁴

a. Prinsip Kedudukan Manusia di Bumi

Dalam prinsip ini Allah menegaskan bahwa manusia diciptakannya adalah sebagai Khalifah yang memakmurkan bumi, karena manusia bertanggung jawab untuk mengelola dan memelihara dari kehancuran.

b. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah.

Allah memerintah agar manusia melaksanakan amanah yang diembankan di pundaknya, dalam Islam amanah adalah sesuatu yang harus dipelihara karena kelak akan dipertanggung jawabkan kepada Allah, kekuasaan adalah suatu amanah yang harus dijalankan dengan baik, sesuai dengan perintah-Nya. Karena itu, Islam tidak dapat menoleransi segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan.

c. Prinsip Penegak Keadilan.

Sangat banyak ayat Al-Qur'an yang menegaskan pentingnya penegakan keadilan dalam masyarakat. Bahkan untuk menjelaskan hal ini, Allah tidak hanya menggunakan kata *al-adl* saja, tetapi juga kata-kata *al-wazn/ al-mizan, al-gisth, dan as-wasath*. Ini menunjukkan bahwa keadilan merupakan sesuatu yang harus senantiasa diperjuangkan dan ditegakkan dalam masyarakat. Keadilan merupakan prinsip keseimbangan dalam hidup manusia. Selama keadilan dapat ditegakkan dengan baik, maka keseimbangan tatanan

³⁴ Muhammad Iqbal, *fiqh siyasah kontekstualisasi doktrin politik islam....*, h 237-240..

kehidupan dunia akan terpelihara dan terjaga. Sebaliknya bila keadilan sudah tidak dapat ditegakkan, maka keseimbangan tidak akan tercapai dan tatanan kehidupan dunia pun mengalami guncangan.

d. Prinsip Musyawarah.

Musyawarah mempunyai peranan yang penting dalam mengambil keputusan urusan untuk beriman. Bahkan isyarat pentingnya musyawarah diapit oleh penjelasan Al-Qur'an tentang orang mendirikan shalat dan menafkahkan sebagian hartanya sebagai orang yang mematuhi seruan Allah. Ini menandakan bahwa musyawarah merupakan prinsip penting dalam demokrasi Islam yang posisinya hanya setingkat dibawah kewajiban shalat.

e. Prinsip Kepatuhan Kepada Pemimpin.

Dalam hal ini Allah SWT meletakkan kewajiban mematuhi pemimpin pada peringkat ketiga setelah kewajiban mematuhi perintah Allah dan Rasul-nya. Namun demikian kepatuhan terhadap pemimpin bersifat relatif sejauh tidak bertentangan dengan perintah Allah dan Rasul-nya. Itu sebabnya Allah merangkai kata "*athi'u*" hanya kepada Allah dan Rasul-Nya tidak kepada pemimpin (*ulil alamr*)

f. Prinsip Persaudaraan dan Persatuan.

Allah menegaskan bahwa umat beriman adalah bersaudara. Karena itu, sesama muslim wajib mendamaikan saudaranya yang bersengketa agar mereka memperoleh rahmat-Nya. Allah memerintahkan umat Islam untuk berpegang teguh pada agama-Nya dan melarang berpecah belah, karena persatuan

merupakan nikmat yang besar yang telah dianugerahkan Allah kepada hamba-hambanya yang beriman.

g. Prinsip Perdamaian

Islam adalah agama yang membawa perdamaian dan rahmat. Karena itu, Al-Qur'an mengajarkan bahwa umatnya harus mengutamakan perdamaian dalam berhubungan dengan umat lain. Perang hanya boleh dilakukan dan diizinkan ketika umat Islam terusik dan tidak merasa aman oleh agresi pihak lain.

h. Prinsip Amar Ma'ruf Nahy Munkar.

Dalam hal ini Islam mengajarkan umatnya untuk selalu saling menasehati dan melakukan kontrol atas kekuasaan agar kebaikan selalu terpelihara dalam kehidupan masyarakat. Ini mengisyaratkan bahwa oposisi sebenarnya bukanlah sesuatu yang tabu dalam nomokrasi Islam. Adanya oposisi ini dapat menjadi penyeimbang bagi kekuasaan pemerintah, sehingga mereka selalu diawasi dan dikontrol. Oposisi ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga, tetapi dapat juga dilakukan oleh pribadi-pribadi dalam masyarakat Islam.

i. Prinsip Profesionalisme dan Akuntabilitas Publik

Dalam Pengisian Jabatan Pemerintah. Dalam prinsip ini, pemegang kekuasaan tidak boleh mengangkat pejabat-pejabat negara berdasarkan hubungan primordial atau kerabat. Pemegang kekuasaan harus mempertimbangkan profesionalisme dan kemampuan dan kejujuran pejabat negara yang akan diangkat. Allah mengisyaratkan bahwa orang yang dapat diangkat sebagai "pejabat" harus mempunyai dua syarat,

yaitu kuat (dalam arti memiliki kemampuan dan keahlian di bidangnya) dan terpercaya (dapat menjaga amanah yang diserahkan kepadanya).

j. Prinsip Penegakan HAM.

Penegakan hak asasi manusia (HAM) merupakan hal yang sangat diperhatikan. Pelanggaran HAM apapun bentuknya, tidak dapat dibenarkan dalam Islam. Penegakan HAM tidak terhadap orang islam saja melainkan terhadap orang-orang non-Islam. Salah satu hak manusia yang paling asasi adalah hak untuk memeluk dan menganut suatu agama, dalam Al-Quran juga memberi kebebasan penuh kepada manusia untuk memilih agama sesuai dengan hati nuraninya.

4. Kedudukan Fiqih Siyasah

Fiqih siyasah adalah otoritas pemerintah untuk melakukan berbagai kebijakan melalui berbagai peraturan dalam rangka mencapai kemaslahatan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran agama sekalipun tidak terdapat dalil tertentu. Fiqih siyasah berarti politik menurut ajaran syari'at. Dalam bidang ini dibahas tentang ketatanegaraan dalam ajaran Islam. Fiqih siyasah lebih terbuka (dinamis) dari pada fiqih dalam menerima perkembangan dan perbedaan pendapat. Perbedaan kondisi dan perkembangan zaman berpengaruh besar terhadap Siyasah Syar'iyah. Dalam fiqih siyasah pemerintah bisa menetapkan suatu hukum yang secara tegas tidak diatur oleh nash, tetapi berdasarkan kemaslahatan dibutuhkan oleh manusia.

Dapat disimpulkan bahwa fiqh Siyasah mempunyai kedudukan penting juga memiliki posisi yang strategis dalam

masyarakat Islam. Untuk memikirkan, merumuskan dan menetapkan kebijakan-kebijakan politik praktis yang berguna bagi kemaslahatan masyarakat muslim khususnya, dan warga negara lain umumnya. Pemerintah membutuhkan siyasah syar'iyah. Tanpa politik hukum pemerintah boleh jadi akan sulit mengembangkan potensi yang mereka miliki. fiqh siyasah juga dapat menjamin umat Islam dari hal-hal yang bisa merugikan dirinya. Fiqh siyasah dapat diibaratkan sebagai akar sebuah pohon yang menopang batang, ranting, dahan dan daun, sehingga menghasilkan buah yang dapat dinikmati oleh umat Islam.³⁵

C. Adat, Tradisi Dan Kebudayaan

1. Adat dan Tradisi

Secara etimologi, dalam hal ini adat berasal dari bahasa Arab yang berarti “kebiasaan”, jadi secara etimologi adat dapat didefinisikan sebagai perbuatan yang dilakukan berulang-ulang lalu menjadi suatu kebiasaan yang tetap dan dihormati orang, maka kebiasaan itu menjadi adat. Adat merupakan kebiasaan-kebiasaan yang tumbuh dan terbentuk dari suatu masyarakat atau daerah yang dianggap memiliki nilai dan dijunjung serta di patuhi masyarakat pendukungnya.³⁶

Adat istiadat adalah kumpulan tata kelakuan yang paling tinggi kedudukannya karena bersifat kekal dan terintegrasi sangat kuat terhadap masyarakat yang memilikinya. Adat istiadat merupakan tata kelakuan yang kekal dan turun temurun dari generasi kegenerasi lain sebagai warisan sehingga kuat integrasinya dengan

³⁵Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 12

³⁶ Koentjaraningrat, “*Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*”. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1981), h. 15.

pola-pola perilaku masyarakat. Adat istiadat adalah perilaku budaya dan aturan-aturan yang telah berusaha diterapkan dalam lingkungan masyarakat. Adat istiadat merupakan ciri khas suatu daerah yang melekat sejak dahulu kala dalam diri masyarakat yang melakukannya.³⁷

Adat istiadat adalah kumpulan kaidah-kaidah sosial yang sudah lama ada dan telah menjadi sebuah kebiasaan (tradisi) dalam masyarakat. Penelitian dan kajian tentang tradisi secara keilmuan masuk kedalam ruang lingkup studi kebudayaan. Dengan menggunakan studi kebudayaan, makna dari sebuah tradisi bisa tergambarkan secara jelas sebagai ruang lingkup sistem kebudayaan adat istiadat hal itu berfungsi sebagai pedoman tingkah laku dan pedoman untuk mengontrol pada setiap perbuatan manusia. Adat istiadat dan masyarakat merupakan pelaksana kebudayaan. Kebudayaan merupakan pengetahuan yang diperoleh manusia dan digunakan untuk menafsirkan pengalaman dan menimbulkan suatu perilaku.³⁸

Tradisi pada kamus antropologi memiliki kesamaan dengan adat istiadat, yakni kebiasaan-kebiasaan yang bersifat magis-religius dari kehidupan suatu penduduk asli yang meliputi nilai-nilai budaya, norma-norma, hukum serta aturan-aturan yang saling berhubungan, dan kemudian menjadi suatu sistem atau peraturan yang sudah mantap serta mencakup segala konsepsi sistem budaya

³⁷ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1988), h. 5-6.

³⁸ Koentjaraningrat, *"Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan"*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), h.14.

dari suatu kebudayaan untuk mengatur tindakan sosial dalam masyarakat itu sendiri.³⁹

2. Kebudayaan

Budaya adalah suatu cara hidup yang berkembang, dan dimiliki bersama oleh sebuah kelompok orang, dan diwariskan dari generasi ke generasi. Budaya terbentuk dari banyak unsur yang rumit, termasuk sistem agama dan politik, adat istiadat, bahasa, perkakas, pakaian, bangunan, dan karya seni. Bahasa, sebagaimana juga budaya, merupakan bagian tak terpisahkan dari diri manusia sehingga banyak orang cenderung menganggapnya diwariskan secara genetis. Ketika seseorang berusaha berkomunikasi dengan orang-orang yang berbeda budaya, dan menyesuaikan perbedaan-perbedaannya, peristiwa itu membuktikan bahwa budaya dipelajari.⁴⁰

Budaya adalah suatu pola hidup menyeluruh. Budaya bersifat kompleks, abstrak, dan luas. Banyak aspek budaya turut menentukan perilaku komunikatif. Unsur-unsur sosial-budaya ini tersebar, dan meliputi banyak kegiatan sosial manusia. Budaya mengandung pengertian yang luas, meliputi pemahaman perasaan suatu bangsa yang kompleks, seperti; pengetahuan, kepercayaan, seni, moral, hukum, adat istiadat dan pembawaan lain yang diperoleh dari masyarakat. Budaya merupakan cara hidup yang

³⁹ A rriyono dan Siregar, Aminuddi. "*Kamus Antropologi*". (Jakarta: Akademik Pressindo, 1985), h. 4.

⁴⁰ Sulasman Gumilar, Setia, *Teori-Teori Budaya dari Teori Hingga Aplikasi*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), h. 19.

berkembang dan dimiliki bersama oleh sekelompok orang dan diwariskan dari generasi ke generasi.⁴¹

Bentuk-Bentuk Kebudayaan
Kebudayaan dibagi menjadi dua bentuk, yakni:

- a) Kebudayaan materi
Kebudayaan materi terdiri atas benda-benda hasil karya dari suatu kebudayaan yang meliputi segala sesuatu yang diciptakan dan digunakan oleh manusia dan mempunyai bentuk yang dapat dilihat dan diraba yang memiliki nilai lisan. Contoh: Rumah, pakaian, mobil, kapal, gedung, dan pesawat televisi. Dalam kenyataan kehidupan bermasyarakat, antara wujud kebudayaan yang satu tidak bisa dipisahkan dari wujud kebudayaan yang lain. Sebagai contoh : wujud kebudayaan ideal mengatur dan memberi arah kepada tindakan (aktivitas) dan karya (artefak) manusia. Artefak (karya) Artefak adalah wujud kebudayaan fisik yang berupa hasil dari aktivitas, perbuatan, dan karya semua manusia dalam masyarakat berupa benda-benda atau hal-hal yang dapat diraba, dilihat, dan didokumentasikan.
- b) Kebudayaan Non Materi
Kebudayaan non materi terdiri dari kata-kata yang dipergunakan orang, hasil pemikiran adat istiadat, keyakinan, dan kebiasaan yang diikuti anggota masyarakat. Norma- norma dan adat istiadat. Contoh: berbagai norma yang mengatur perilaku manusia (norma agama, norma hukum, norma kesopanan, dan norma kesusilaan.⁴²

⁴¹ Koentjaraningrat, *"Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan"*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1981), h. 29.

⁴² Koentjaraningrat, *"Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan"*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1981), h. 7.

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Gambaran Umum Desa Niur Kabupaten Seluma

1. Sejarah Desa Niur Kabupaten Seluma

Desa Niur awalnya merupakan Desa pindahan dari dusun lama Niur dengan pusat pemerintahan di Kuto Niur yang dipimpin oleh Pengeran Bana, asal mula nama dusun niur adalah konon di Kuto Niur (Dusun lama) terdapat sebatang pohon kelapa yang berdiri tegak diwilayah tersebut sehingga warga Kuto Niur dan sekitarnya menyebut nama dusun adalah tersebut Niur dalam bahasa suku serawai yang berarti Kelapa. Pada tahun 1943 terjadi peperangan dengan Jepang, dusun Niur pindah lagi ke dusun Tembang Niur yang dipimpin Oleh Depati Ghalib. Kemudian pada tahun 1981 terpilihlah Depati Yahamid, setelah Depati Yahamid meninggal dunia kemudian kepemimpinan dilanjutkan oleh Penjabat Sementara Ruslan R. Pada tahun 1982 berdasarkan pemerintah bupati Bengkulu selatan, istilah Depati dirubah menjadi Kepala Desa dimana Ruslan R yang merupakan penjabat sementara, selanjutnya dilantik menjadi Kepala Desa Niur pertama sampai pada tahun 1993. Kemudian pada tahun 1993 dilaksanakan pemilihan Kepala Desa sehingga terpilih saat itu Ramli J yang kemudian menjabat sampai tahun 2003.⁴³

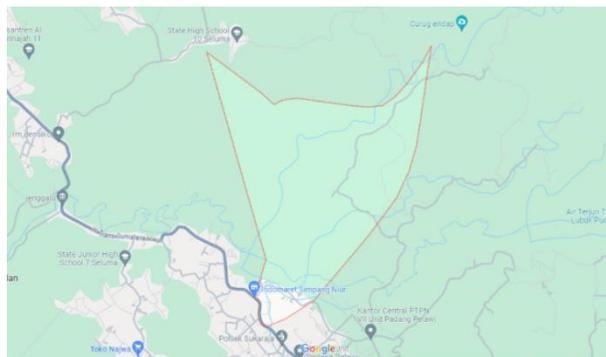
Pada awal tahun 2003 dilaksanakan pemilihan Kepala Desa secara langsung dengan tiga calon yang kemudian

⁴³Sejarah Desa Niur, <https://niur.desa.id/> Di Akses November 2023

dimenangkan oleh Johana Satar. Selanjutnya pada tahun 2008 kembali dilaksanakan Pemilihan Kepala Desa dengan calon empat orang Calon yaitu, Burhani W, Johana Satar, Zulkarnain, Joneri, Edian, dan terpilih kembali Johana Satar untuk kedua kalinya, dan memimpin hingga tahun 2014. Kemudian awal tahun 2014 kembali mengadakan Pemilihan Kepala Desa dengan 3 calon yaitu, Wahyu Widodo, Burhani W, Zulkarnain, setelah dilakukan penghitungan suara maka Burhani W terpilih sebagai Kepala Desa Niur periode 2014-2019. Kemudian akhir Tahun 2019 kembali mengadakan Pemilihan Kepala Desa Niur Periode-2020-2026 dengan Peserta Zulkarnain, Qomaruddin, Hasanuddin, dan Johana Satar. Setelah dilaksanakan perhitungan, pemilihan Kepala Desa dimenangkan oleh Johana Satar, yang memimpin Desa Niur periode 2020-2026.⁴⁴

2. Demografi Dan Keadaan Sosial Desa Niur

Desa Niur terletak di dalam wilayah Kecamatan Sukaraja Kabupaten Seluma Provinsi Bengkulu yang berbatasan dengan:



⁴⁴ Sejarah Desa Niur, <https://niur.desa.id/> Di Akses November 2023

- Sebelah Utara berbatasan dengan Desa Cahaya Negeri Kecamatan Sukaraja
- Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Padang Pelawi kecamatan sukaraja.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Kayu Arang Kecamatan Sukaraja.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Bukit Peninjauan II Kecamatan Sukaraja

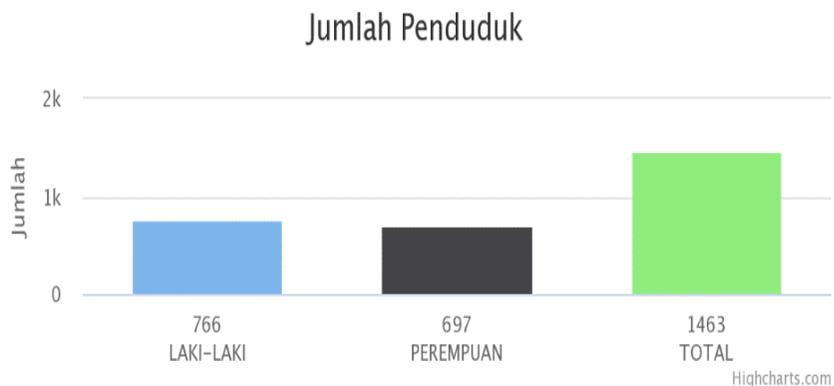
Luas wilayah Desa Niur adalah 1.358,77 Ha dimana 80% berupa daratan 20 % Perbukitan dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, perkebunan karet masyarakat, Perkebunan Negara (PTPN VII) dan Kebun sawit serta lahan Tidur dan 15 % Untuk Perumahan Desa Niur. Iklim Desa Niur, sebagaimana desa-desa lain di wilayah Indonesia mempunyai iklim Kemarau dan Penghujan, hal tersebut mempunyai pengaruh langsung terhadap pola tanam pada lahan pertanian yang ada di Desa Niur Kecamatan Sukaraja, Kabupaten Seluma.⁴⁵

Penduduk Desa Niur berasal dari berbagai daerah yang berbeda-beda, dimana mayoritas penduduknya yang paling didominasi Oleh Penduduk Asli Suku Serawai, sehingga kearifan lokal yang lain sudah dilakukan oleh masyarakat Niur sejak adanya Desa Niur. Karena struktur penduduk yang beraneka ragam sehingga menyerupai Indonesia Kecil menjadikan tradisi-tradisi musyawarah untuk mufakat, gotong royong dan kearifan lokal yang lain sudah dilakukan oleh masyarakat sejak adanya Desa Niur dan hal tersebut secara

⁴⁵Profil Desa Niur, <https://niur.desa.id/> Di Akses November 2023

efektif dapat menghindarkan adanya benturan-benturan antar kelompok masyarakat.⁴⁶

Desa Niur mempunyai jumlah penduduk 1463 jiwa, yang terdiri dari laki-laki: 766 jiwa, perempuan: 697 orang dan 383 KK, yang terbagi dalam 4(empat) wilayah dusun.



Gambar: Diagram Jumlah Penduduk Desa Niur

Kondisi ekonomi masyarakat Desa Niur secara kasat mata terlihat jelas perbedaannya antara rumah tangga yang berkategori miskin, sangat miskin, sedang dan kaya. Hal ini disebabkan karena mata pencahariannya di sektor-sektor usaha yang berbeda-beda pula, sebagian besar di sektor non formal seperti buruh bangunan, buruh tani, petani sawah tadah hujan, perkebunan karet dan sawit dan sebagian kecil di sektor formal seperti PNS Pemda, Honorer, guru, tenaga medis, dan lain-lain.⁴⁷

⁴⁶Sejarah Desa Niur, <https://niur.desa.id/> Di Akses November 2023

⁴⁷Sejarah Desa Niur, <https://niur.desa.id/> Di Akses November 2023



Gambar: Diagram Pekerjaan Masyarakat Desa Niur

Berdasarkan diagram di atas menunjukkan bahwa masyarakat Desa Niur memiliki latarbelakang pekerjaan yang bermacam-macam.

B. Gambaran Umum Perda Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa/Kelurahan

1. Gambaran Umum Peraturan Daerah

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 termaksud bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Pada setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun

Kabupaten/Kota.⁴⁸ Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Adapun yang dimaksud Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁴⁹

Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah.⁵⁰

Peraturan daerah sendiri memiliki fungsi yang bersifat atributif yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

⁴⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.

⁴⁹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁰ Soebono Wirjosoegito, *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), h. 14.

- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

2. Gambaran Umum Perda Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa

Perda Kab. Seluma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa, merupakan Perda yang ditetapkan pada masa pemerintahan Bupati Bundra Jaya pada 1 Juli 2015. Perda ini merupakan respon dalam upaya memelihara dan melestarikan nilai-nilai kebudayaan dan adat kemasyarakatan.

Adapun arah kebijakan dan tujuan Perda Kab. Seluma Nomor 4 Tahun 2015 sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 disebutkan:

- a. Peningkatan kemampuan dan peran LK dalam pengelolaan pembangunan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat;
- b. Penetapan kriteria dan pengaturan yang jelas dalam hal pemberian bantuan dan fasilitasi oleh Pemerintah Daerah, sehingga LK dapat menjalankan prinsip transparan, partisipatif dan akuntabel dalam mengelola bantuan dan fasilitasi pemerintahan daerah;
- c. Pengembangan kompetensi manajerial dan kemampuan LK dalam penyusunan perencanaan pembangunan yang partisipatif; dan
- d. Peningkatan akuntabilitas/pertanggungjawaban LK.

Kemudian dilanjutkan dengan tujuan Perda ini sebagaimana termaksud dalam Pasal 3 yaitu:

- a. Mendorong prakarsa masyarakat untuk memberikan kontribusi secara efektif dalam pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan LKK;
- b. Mendukung kelancaran pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan; dan
- c. Mengembangkan dan memfasilitasi pemberdayaan LKK melalui berbagai bentuk pemberian bantuan pembiayaan, pendidikan dan pelatihan, pendampingan bimbingan teknis dan pengawasan.

Perda Kab. Seluma Nomor 4 Tahun 2015 secara substansi memiliki amanat dan menginstruksikan bahwa Desa dapat membentuk Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa, sebagaimana tercantum pada Pasal 4. Kemudian dijelaskan bahwa Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa dibentuk dan ditetapkan dengan Peraturan Desa, melalui kesepakatan masyarakat dan perangkat desa melalui forum musyawarah dan mufakat. Hasil kesepakatan tersebut kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Desa, yang kemudian Peraturan Desa tersebut disampaikan kepada Bupati melalui Camat. Secara lebih detail Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

1. Di Desa dapat dibentuk Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat.

2. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat di Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa.
3. Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dilaksanakan atas prakarsa masyarakat melalui forum musyawarah dan mufakat.
4. Hasil musyawarah dan mufakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dilaporkan kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa.
5. Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (4) disampaikan kepada Bupati melalui Camat untuk di evaluasi dan/atau diklarifikasi.

Sebagaimana dalam Pasal 6 disebutkan bahwa Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat terdiri dari:

- a. RT dan RW
- b. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
- c. Tim Penggerak PKK
- d. Karang Taruna
- e. Lembaga Adat.
- f. Kemasyarakatan Lainnya.

Dari kelima bagian dari Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat, Lembaga Adat menjadi lembaga yang memiliki peran cukup sentral dalam menjaga dan melestarikan kebudayaan dan adat setempat. Lembaga Adat sendiri dibentuk melalui musyawarah yang melibatkan unsur pemerintahan, lembaga

kemasyarakatan desa, serta tokoh dan pemangku adat yang ada di desa.⁵¹

Dalam tata kerjanya, Lembaga Adat berkoordinasi dengan Pemerintah Desa dan Kelurahan serta Pemerintahan Daerah, dalam hal pelaksanaan pemberdayaan, pengembangan dan pelestarian adat istiadat maupun dalam pelaksanaan pembangunan lainnya. Lembaga Adat merupakan organisasi kemasyarakatan yang dibentuk sebagai penguatan adat istiadat/ masyarakat hukum adat yang masih hidup dan dipatuhi, atau yang dibentuk sebagai pelestarian maupun pengembangan adat istiadat yang ada di desa dan kelurahan atau wilayah pemangku adat tertentu;

Lembaga adat bisa berbasis pada adat tradisi lokal, kesenian dan budaya lokal, nilai dan norma hukum lokal maupun warisan budaya (heritage cultural) lainnya. Kesemuanya merupakan modal sosial lokal (social capital) yang perlu diberdayakan, dilestarikan dan dikembangkan untuk:

- a. Pemberdayaan dalam hal ini merupakan upaya untuk memperkokoh dan memperkuat daya hidup dari adat istiadat yang masih ada maupun pernah ada dan akan direvitalisasi;
- b. Pelestarian merupakan upaya menjaga agar nilai-nilai luhur adat-istiadat yang ada di lingkungan masyarakat setempat dapat tumbuh lestari dan berkesinambungan;
- c. Pengembangan merupakan upaya terencana untuk menguatkan fungsi dan peran lembaga adat agar

⁵¹ Pasal 56, Perda Kab. Seluma Nomor 4 Tahun 2015 tentang Lembaga Kemasyarakatan dan Lembaga Adat Desa

mampu memberikan kontribusi optimal pada peningkatan martabat, kualitas hidup dan kesejahteraan sekaligus ketahanan sosial budaya masyarakat desa dan kelurahan.

Adapun yang menjadi tugas Lembaga Adat sebagaimana dalam Pasal 60 antara lain sebagai berikut:

- a. Membina dan melestarikan budaya dan adat istiadat serta hubungan antar tokoh adat dengan Pemerintah Desa dan Kelurahan;
- b. Mengelola hak-hak adat dan atau harta kekayaan adat untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakatnya kearah yang lebih layak dan baik serta menyelesaikan berbagai perselisihan yang menyangkut perkara-perkara adat istiadat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Adapun yang menjadi fungsi Lembaga Adat sebagaimana dalam Pasal 61 antara lain:

- a. Penampung dan penyalur pendapat atau aspirasi masyarakat kepada Pemerintah Desa dan Kelurahan maupun Pemerintah Daerah;
- b. Mediator penyelesaian perselisihan dan konflik yang menyangkut hukum adat, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat;
- c. Pelestarian, pengembangan serta pendayagunaan adat istiadat dalam rangka memberdayakan masyarakat dan melestarikan kebudayaan lokal;

- d. Penciptaan hubungan yang demokratis dan harmonis serta obyektif antara kepala adat/ pemangku adat/ ketua adat atau pemuka adat dengan aparat Pemerintah Desa dan Kelurahan;
- e. Pemberian dukungan dalam rangka penyusunan kebijakan dalam rangka mewujudkan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, kemasyarakatan dan pembangunan.

