

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan²⁵”. Syaukani menjelaskan, implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, Pertama persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan

²⁵ Nurdin Usman, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 7

kebijaksanaan tersebut. Ketiga, bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.²⁶

Berdasarkan pandangan tersebut diketahui bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Sedangkan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah

²⁶ Syaukani, *Otonomi Dalam Kesatuan* (Jakarta: Yogya Pustaka, 2004), h. 295

disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.²⁷

Syukur mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu: (1) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan (2) target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan (3) unsur pelaksana (Implementor) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.²⁸

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang Lipsky sebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi

²⁷ Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara (Jakarta: Bumi Aksara, 2005), h. 65

²⁸ Nyoman Surmayadi, Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah (Jakarta: Citra Utama, 2005), h.79

sebagai implementor, misalnya, kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik, Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai variabel yang terlibat dalam implementasi.

Implementasi Kebijakan adalah Teori George C. Edwards III (1980). Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.²⁹

²⁹ Nurdin Usman, Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum (Jakarta:Grasindo, 2022), h. 170

a. Teori George C. Edward III

Menurut teori George C. Edward III Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1) Komunikasi (communication).

Faktor pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C. Edward III yaitu komunikasi. Komunikasi menurutnya lebih lanjut 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 bila 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 (pentransmisian informasi) diperlukan agar para

pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan komunikasi tersebut diatas, yaitu:

- a) Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b) Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (street-level-bureaucrats) haruslah jelas tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, 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 pelaksana kebijakan haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

2) Sumber daya.

Faktor kedua yang memepengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, George C. Edward III dalam mengimplementasikan kebijakan sumber daya terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- a) Sumber daya manusia, sumber daya 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 komponen dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor sata tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakn atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.³⁰

- b) Informasi anggaran, dalam implementasi kebijakan, memiliki dua aspek penting. Pertama, informasi yang berkaitan dengan alokasi dan penggunaan sumber daya anggaran. Implementor harus memahami bagaimana anggaran yang tersedia digunakan secara efektif untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Kedua, informasi terkait kepatuhan terhadap ketentuan penggunaan anggaran. Implementor harus memastikan bahwa

³⁰ Leo agusti, Dasar-Dasar Kebijakan Publik (rev.ed., Bandung: Alfabeta,cv., 2020), h.23

setiap pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mematuhi peraturan dan regulasi pemerintah terkait pengelolaan dan pelaporan anggaran yang telah ditetapkan, sehingga transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya anggaran dapat terjamin.

- 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 itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata public tidak terlegimitasi sehingga dapat menggalkan proses implementasi kebijakan.
- d) Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya

tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3) Disposisi.

Faktor ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public bagi George C. Edward III adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah factor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan public.³¹ Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal yang perlu dicermati pada variable disposisi adalah:

- a) Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan

³¹ Edward, G. C. III, "Implementing Public Policy: Resources, Authority, and Disposition," *Jurnal Public Administration Review*, 78.1 (Juni, 2018), h.45-59

yang nyata terhadap implementasi kebijakan 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 lebih khusus lagi pada kepentingan warga.

- b) Insentif, Edward III 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 atau biaya tertentu mungkin akan menjadi factor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai

upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

4) Stuktur Birokrasi.

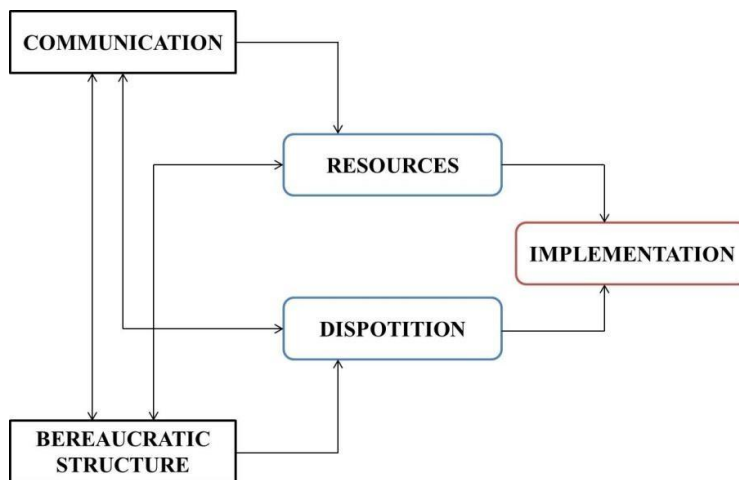
Menurut George C. Edward III yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi 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 menjadi 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.³² Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/ organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

- a) Standar Operating Prosedure (SOP), suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrasi birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan)
- b) Melaksanakan fragmentasi, upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

³² Leo Agustino, Kebijakan...h.24



Gambar 2.2

**Model Implementasi Kebijakan Edward III Sumber:
Widodo, 2017**

Sumber: Widodo, 2017

Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada pelaku kebijakan (policy implementors), tetapi juga kepada kelompok sasaran dan 28 lembaga sosial masyarakat atau LSM yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui melalui proses komunikasi ini, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas apa yang menjadi substansi kebijakan, mencangkup apa yang menjadi, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan. Dengan

diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun Standar Operating Procedure (SOP) sebagai dimensi dari struktur birokrasi. kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan semakin jelas. Semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan.

Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan. Baik sumber daya manusia, informasi, wewenang dan fasilitas yang diperlukan dalam pelaksanaan. intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok atau figur pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan

profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.³³

Struktur birokrasi yang merupakan salah satu yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan Intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, struktur birokrasi dibedakan menjadi dua macam, yakni fragmentasi dan Standard Operating Procedure (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi. Semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi.

Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang

³³ Suryanto Budi, "Peran Komunikasi dalam Implementasi Kebijakan Publik Analisis Sumber Daya dan Kepemimpinan," *Jurnal Administrasi Publik*, 18.3 (Agustus, 2022), h.210-225

bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas SOP (Standard Operating Procedure) semakin mudah pula menentukan kebutuhan resources, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketepatan dalam menentukan resources yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, Niscaya akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau terbatasnya resources yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.³⁴

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. semakin struktur birokrasi terfragmentasi para pelaku kebijakan, semakin besar

³⁴ Muhammad Ali, "Komunikasi Kebijakan dan Dampaknya terhadap Pelaksanaan Kebijakan Publik," Jurnal Kebijakan Publik, 15.2 (Maret,2021),h.105-115.

menimbulkan konflik di antara mereka. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis di antara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan. Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan 30 mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan semakin mudah para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan.

Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakah manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasi, niscaya disposisi bagi para pelaku dan organisasi pelaksana akan tinggi. Tingginya disposisi para

pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan. Berdasarkan uraian tersebut, semakin jelas bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan.³⁵ Oleh karena itu, apabila ingin pelaksanaan kebijakan publik bisa berhasil, ke empat variabel tersebut perlu dilakukan dan disediakan secara konsisten dan penuh rasa tanggung jawab yang tinggi.

b. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle³⁶ yang menjelaskan bahwa implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi, kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa

³⁵ Basma G. Alhogbi, "BAB II Landasan Teori A. Kebijakan Publik," *Journal of Chemical Information and Modeling*, 53.9 (Januari, 2017), h.22–30

³⁶ Samodra Wibawa, Reformasi administrasi bunga rampai pemikiran administrasi negara publik (Yogyakarta: Gava Media, 2005), h. 36

dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang terlaksana. variabel isi kebijakan menurut Grindle mencakup beberapa indikator yaitu:

- 1) Kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan.
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
- 3) Derajat perubahan yang diharapkan dari sebuah kebijakan.
- 4) Letak pengambilan keputusan.
- 5) Pelaksana program telah disebutkan dengan rinci, dan
- 6) Dukung oleh sumber daya yang dilibatkan.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup 3 indikator yaitu:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

- 2) Karakteristik lembaga dan rejim yang sedang berkuasa.
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan lebih sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan. Oleh karenanya tinggi-rendahnya intensitas keterlibatan berbagai pihak (politisi, pengusaha, masyarakat, kelompok sasaran dan sebagainya) dalam implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan.

c. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut meter dan horn, ada enam variable yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- 2) Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia

(human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non-human resource).

- 3) Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- 4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan. dan

intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

d. Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Weimer dan Vining ada tiga kelompok variabel besar yang dapat memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yakni: logika kebijakan, lingkungan tempat kebijakan dioperasikan, dan kemampuan implementor kebijakan.

- 1) Logika dari suatu kebijakan. Ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal dan mendapat dukungan teoritis.
- 2) Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan memengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hukum, dan fisik atau geografis.
- 3) Kemampuan implementor. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat

kompetensi dan keterampilan dari implementor kebijakan.

Tahapan implementasi kebijakan

Tahapan implementasi kebijakan yang menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Disini akan dapat dipahami, bagaimana kinerja dari suatu kebijakan, bagaimana isi yang berinteraksi dengan kelompok sasaran dan bagaimana sejumlah faktor yang berasal dari lingkungan (politik, sosial dan lain-lainnya) berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan.

Meter dan Horn³⁷ mengatakan, bahwa yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan antara lain :

- a. Standar dan Tujuan Kebijakan (*Policy standards objectives*)

Standar dan tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja, maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal

³⁷ Sujianto, Implementasi Kebijakan Publik Konsep Teori dan Praktik (Pekanbaru: Alaf Riau, 2008), h. 35

yang penting dalam analisis. Karena indikator ini menilai, sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan, ini terbukti karena mudah diukur dalam berbagai kasus.

b. Sumber Daya Kebijakan (*Policy Resources*)

Implementasi kebijakan bukan hanya pada standar dan tujuan, tetapi juga menyediakan sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Sumberdaya yang dimaksudkan meliputi dana dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.

c. Aktifitas Pengamatan dan Komunikasi Interorganisasional (*Interorganizational Communication and enforcement Activities*)

Implementasi yang efektif memerlukan standar dan tujuan program dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Maka perlu melibatkan komunikasi yang konsisten dengan maksud mengumpulkan informasi.

Komunikasi antara organisasi merupakan hal yang kompleks. Penyampaian informasi kebawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain, mau atau tidak komunikator baik secara sengaja atau tidak. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional di mana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara konsisten.

d. Karakteristik Pelaksana (*The Characrristics of the Implementing Agencies*).

Struktur birokrasi dianggap karakteristik, norma dan pola hubungan dalam eksekutif yang memiliki aktual atau potensial dengan apa yang dilakukan dalam kebijakan, lebih jelasnya karakteristik berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas (kontrol) hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dalam proses implementasi. Sumberdaya pelaksana, validitas organisasi, tingkat komunikasi terbuka, yaitu jaringan komunikasi vertikal dan

horizontal dalam organisasi hubungan formal dan informal antara pelaksana dengan pembuat kebijakan.³⁸

e. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Pada waktu implementasi kebijakan tidak terlepas dari pengaruh ekonomi, sosial dan politik (Ekosospol). Pengaruh Eksospol terhadap kebijakan pemerintah telah menjadi perhatian utama, walau dampak dari faktor ini baru sedikit mendapat perhatian. Tapi faktor ini memiliki efek yang menonjol terhadap keberhasilan aktivitas pelaksana. Ada beberapa hal yang berhubungan dengan faktor Eksospol yaitu :

- 1) Apakah sumberdaya-sumberdaya ekonomi yang tersedia dalam organisasi pelaksana cukup memadai untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan.
- 2) Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi sosial ekonomi yang akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

³⁸ Dye, T. R, "Understanding Public Policy," *Journal of Policy Analysis and Management*, 36.1 (Mei, 2017), h.55-74.

- 3) Bagaimana sifat umum ; seberapa jelas masalah kebijakan yang terkait.
- 4) Apakah kelompok elite menyetujui atau menentang pelaksanaan kebijakan.
- 5) Apakah karakteristik partisipan dari organisasi pelaksana ; ada oposisi atau dukungan partisipan untuk kebijakan tersebut.

f. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Variabel ini menyangkut masalah persepsi-persepsi pelaksana dalam juridis dimana kebijakan disampaikan. Ada tiga unsur yang mempengaruhi pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan:

- 1) Kognisi (pemahaman dan pengetahuan)
- 2) Arah respon pelaksana terhadap implementasi menerima atau menolak.
- 3) Intensitas dari respon pelaksana.

Enam variabel yang dikembangkan Meter dan Horn dalam menentukan keberhasilan implementasi, menunjukkan adanya pengaruh dari sikap para pembuat

kebijakan sendiri, tetapi juga ada unsur-unsur yang eksternal yang masih melihat kehendak kelompok sasaran. Dengan demikian, akan ada keseimbangan yang menunjukkan keserasian antara program yang dibuat dengan kehendak kelompok sasaran. Ini dilakukan melalui komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksananya.

Grindle³⁹ mengatakan tentang keberhasilan Implementasi kebijakan yaitu setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat Implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup :

- 1) Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
- 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- 3) Derajat perubahan yang diinginkan
- 4) Kedudukan pembuat kebijakan
- 5) Siapa pelaksana program

³⁹ Riant Nugroho, Kebijakan Publik Formulasi Implementasi dan Evaluasi (Jakarta: PT Elek Media Kompotindo, 2003), h. 174

Sementara itu situasi implementasinya adalah:

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan aktor yang terlibat
- 2) Karakteristik lembaga penguasa
- 3) Keputusan dan daya tanggap

Sujianto juga memiliki pendapat yang sama dengan George C. Edward, mengenai variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, kecuali Sujianto mengganti satu variabel yakni variabel struktur birokrasi dengan jenis manfaat yang diperoleh⁴⁰

B. Teori Kesejahteraan Sosial

Secara harfiah, yang dimaksud dengan kesejahteraan adalah keamanan dan keselamatan hidup. Kata kesejahteraan telah termasuk pengertian kemakmuran, yakni konsep yang menunjukkan keadaan dimana setiap orang baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat dapat memenuhi kebutuhannya dengan mudah. Walter A. Friedlander, Kesejahteraan sosial adalah sistem yang terorganisir dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga yang bertujuan

⁴⁰ Sujianto, Implementasi..... h. 35

untuk membantu individu dan kelompok untuk mencapai standar hidup dan kesehatan yang memuaskan serta relasi-relasi pribadi dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan kemampuannya sepuh mungkin dan meningkatkan kesejahteraannya secara selaras dengan kebutuhan keluarga dan masyarakat.

Teori kesejahteraan secara umum dapat diklasifikasikan menjadi tiga macam: *classical utilitarian*, *neo classical welfare theory*, dan *new contractarian approach*. Pendekatan *classical utilitarian* menekankan bahwa kesenangan (*pleasure*) atau kepuasan (*utility*) seseorang dapat diukur dan bertambah. Tingkat kesenangan yang berbeda yang dirasa oleh individu yang sama dapat dibandingkan secara kuantitatif. Prinsip bagi individu adalah meningkatkan sebanyak mungkin tingkat kesejahteraannya. Sedangkan bagi masyarakat, peningkatan kesejahteraan kelompoknya merupakan prinsip yang dipegang dalam kehidupannya. *Neo classical welfare theory* merupakan teori kesejahteraan yang mempopulerkan prinsip *Pareto Optimality*. Prinsip *Pareto Optimality* menyatakan bahwa *the*

community become better off and non worse off. Prinsip tersebut merupakan *necessary condition* untuk tercapainya keadaan kesejahteraan sosial maksimum. Selain prinsip *pareto optimality*, *neo classical welfare theory* juga menjelaskan bahwa fungsi kesejahteraan merupakan fungsi dari semua kepuasan individu.

Perkembangan lain dari teori kesejahteraan sosial adalah munculnya *new contractarian approach*. Prinsip dalam pendekatan ini adalah individu yang rasional akan setuju dengan adanya kebebasan maksimum dalam hidupnya. Intisari pendekatan ini adalah setiap individu mempunyai konsep yang jelas mengenai barang dan jasa serta tugas-tugas dari *institusi* sosial yang ada.⁴¹ Dalam hal ini individu akan memaksimalkan kebebasannya untuk mengejar konsep mereka tentang barang tanpa adanya campur tangan.

Berdasarkan pada beberapa pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa klasifikasi kesejahteraan ini berkaitan dengan teori utilitarianisme yang *diintroduksi* untuk pertama kalinya oleh

⁴¹ Sihombing, R, "Klasifikasi dan Pendekatan dalam Teori Kesejahteraan Sosial: Classical Utilitarian Neo Classical Welfare Theory dan New Contractarian Approach," *Jurnal Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial*, 20.4 (Maret, 2022), h.301-319

Jeremy Bentham dengan menggunakan kaidah “*the greatest happiness of the greatest number*” (kebahagian yang besar diperoleh dari jumlah bilangan yang besar pula). Menurut teori ini, tolok ukur *utility* (keberuntungan) tidak lain adalah dua kata yang saling berlawanan yaitu: kesenangan (*pleasure*) dan kesedihan (*pain*). Semakin seseorang mampu memproduksi kesenangan dan menekan kenistaan berarti ia akan lebih banyak mendapat kebahagiaan. Perkataan *utilitarianisme* berasal dari kata *utility* yaitu kegunaan atau keuntungan hasil dari pada suatu perbuatan. Teori *utilitarianisme* ini membicarakan kegunaan atau manfaat sesuatu perbuatan, fokus teori ini adalah kesejahteraan, kebahagiaan, manfaat, dan kegembiraan.

Teori *utilitarianisme* memberikan dukungan terhadap pencapaian kesejahteraan sosial yang dirasa oleh masyarakat yang menerima manfaatnya. Sehingga semakin banyak masyarakat menerima manfaat dan mendapat keuntungan dari suatu objek atau proses maka tercapailah tujuan yang ingin dicapai berupa kesejahteraan atau kebahagiaan.

Kesejahteraan hidup seseorang dalam realitanya, memiliki banyak indikator keberhasilan yang dapat diukur. Thomas Suyatno menyampaikan bahwa kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah dapat *direpresentasikan* dari tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentasnya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan peningkatan *produktifitas* masyarakat. Kesemuanya itu merupakan cermin dari peningkatan tingkat pendapat masyarakat golongan menengah kebawah.

Kesejahteraan sosial memiliki beberapa makna yang relatif berbeda, meskipun substansinya tetap sama. Kesejahteraan sosial pada intinya mencakup tiga konsepsi, yaitu: (1) Kondisi kehidupan atau keadaan sejahtera, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan jasmani, rohani, dan sosial; (2) Institusi, arena, atau bidang kegiatan yang melibatkan lembaga kesejahteraan sosial dan berbagai profesi kemanusiaan yang menyelenggarakan usaha kesejahteraan sosial dan pelayanan sosial; (3) Aktifitas, yakni

suatu kegiatan-kegiatan atau usaha yang berorganisir untuk mencapai kondisi sejahtera.⁴²

Secara normatif masalah kesejahteraan diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (UU Kesejahteraan Sosial), menggantikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Kesejahteraan Sosial menegaskan bahwa: “Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan materil, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.” Rumusan tersebut merupakan gambaran ideal suatu tatanan (tata kehidupan) yang meliputi kehidupan material maupun spiritual, dengan tidak menempatkan satu aspek lebih penting dari lainnya, tetapi lebih mencoba melihat pada upaya mendapatkan titik keseimbangan. Titik keseimbangan adalah keseimbangan antara aspek jasmaniah dan rohaniah, ataupun keseimbangan antara

⁴² Onny Medaline,” Kajian Teori Kesejahteraan Sosial Dalam Pelaksanaan Wakaf Atas Tanah,” Jurnal Teori Kesejahteraan Sosial, 10.2 (Desember, 2017), h.144-145

aspek material dan spiritual. Untuk mewujudkannya, perlu ada campur tangan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.⁴³

Sehingga secara jujur sejatinya Indonesia adalah negara yang menganut faham “Negara Kesejahteraan” (*welfare state*) dengan model “Negara Kesejahteraan Partisipatif” (*participatory welfare state*) yang dalam literatur pekerjaan sosial dikenal dengan istilah *Pluralisme Kesejahteraan* atau *welfare pluralism*. Model ini menekankan bahwa negara harus tetap ambil bagian dalam penanganan masalah sosial dan penyelenggaraan jaminan sosial (*social security*), meskipun dalam operasionalisasinya tetap melibatkan masyarakat.⁴⁴

Keterlibatan negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial secara yuridis normatif dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 masalah kesejahteraan merupakan bagian dari tujuan nasional Indonesia yang mencakup tiga hal, yaitu: (1) melindungi segenap

⁴³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.

⁴⁴ Onny Medaline, Kajian Teori Kesejahteraan Sosial Dalam Pelaksanaan Wakaf Atas Tanah....h.145

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum dan seluruh tumpah darah Indonesia, (3) serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

C. Teori Peraturan Perundang-Undangan

Kehidupan masyarakat yang diatur oleh peraturan, baik dalam tertulis maupun tidak tertulis. Semua kegiatan yang dilakukan warga negara diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Indonesia mempunyai hukum tertulis dan tidak tertulis. Yang dimana berfungsi mengatur warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum tertulis ialah suatu aturan yang bertentuk secara tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, seperti peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-Undangan nasional merupakan peraturan tertulis yang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang. Hukum tidak tertulis ialah suatu norma atau peraturan tidak tertulis yang dipakai oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari atau yang telah menjadi kebiasaan oleh

masyarakat. Sudah menjadi turun temurun dan tidak dibuat oleh lembaga negara yang berwenang, contoh saja norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma adat. Istilah Perundang - undangan dan Peraturan perundang – undangan berasal dari kata Undang – undang, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh Negara.

Literature Belanda memiliki istilah *wet* yang mempunyai dua macam arti yaitu *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.⁴⁵ Pemakaian istilah Perundangan asal katanya adalah undang dengan dibubuhi awalan per- dan akhiran-an. Kata Undangan bernetasi lain dari kata undang-undang. Yang dimaksud dalam konteks penggunaan istilah ini adalah yang berkaitan dengan Undang-undang bukan kata Undang yang mempunyai konotasi lain.

Perundang-undangan ialah peraturan Negara tingkat pusat dan juga tingkat daerah yang mana dibentuk berdasarkan dari kewenangan perundang-undangan, meliki sifat atribusi maupun

⁴⁵ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, Teori dan Peraturan Perundang-Undangan (Bandung: Nusa Media, 2019), h.4

bersifat delegasi. Pembentukan dalam peraturan perundang-undangan merupakan suatu bagian dari proses pembentukan hukum baru, karena hukum mencakup sebuah proses, prosedur, perilaku sopan santun, dan hukum kebiasaan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah diharuskan untuk dapat merumuskan kemungkinan, kecenderungan dan kesempatan apa yang akan terjadi di masa depan, dapat menganalisis dan melihat kesempatan untuk meminimalisir kendala atau hambatan yang akan dihadapi ketika untuk menegakkan suatu peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan harus memiliki cerminan kenyataan yang ada dalam hidup masyarakat termasuk dalam kecenderungan dan harapan masyarakat.

Landasan keberlakuan secara yuridis ialah suatu peraturan perundang-undangan yang harus memenuhi syarat-syarat pembentukan dan berdasarkan pada hukum yang lebih tinggi. Dalam pembentukan peraturan perundang – undangan, bahasa yang digunakan harus lugas, tegas, jelas mudah di mengerti oleh semua orang, tidak bertele-tele atau berbelit-belit, dan dalam

peumusannya harus sinkron antara norma satu dengan norma yang lainnya.⁴⁶ Bahasa dalam peraturan perundang-undangan harus tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik dalam kata, kalimat maupun dalam penulisan dan ejaanya.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. *Hans Nawiasky*, salah satu murid *Hans Kelsen*, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. *Hans Nawiasky* dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori *Hans Kelsen*, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, *Hans Nawiasky* menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. *Nawiasky* mengelompokkan

⁴⁶ Ulia, Sundari, "Dasar-Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori dan Praktik". *Jurnal Hukum dan Kebijakan*, 21.2 (Januari, 2019), h.112-129.

menjadi 4 kelompok besar yakni :

- 1) *Staats fundamental norm* (norma fundamental negara);
- 2) *Staats grundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierachinya, yang mana UUD Tahun 1945 merupakan peraturan tertinggi didalam system hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Teori Perundang-undangan merupakan suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum di bentuk atau terbentuk oleh lembaga atau pejabat Negara, yang memiliki wewenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Demi memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai

pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁷

D. Teori Siyasa Dusturiyah

Dusturiyah berasal dari kata “dusturi” yang berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas

⁴⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

dasar/pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).⁴⁸

Lebih lanjut yang dimaksud dengan dusturi yaitu, “Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya.” Abul A’la al-Maududi menakrifkan dusturi dengan, “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.”⁴⁹

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata dusturi sama dengan constitution dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-

⁴⁸ Abdul Wahab Khallaf, “Pemikiran Sosiologi Politik Hukum Islam,” *Jurnal Pemikiran Sosiologi Politik Islam*, 45.1 (Januari-Juni, 2021), h. 54

⁴⁹ H. A. Djazuli, *Fiqh siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah*, h.54

undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.⁵⁰

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas 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 perundang-undangan tersebut. Di samping itu, 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.⁵¹

Sementara menurut H. A. Djazuli, fiqh siyasah dusturiyah

⁵⁰ Yusuf al-Qardhawi, Fiqh Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan (Bandung: Bulan Bintang, 2003, h. 46-47

⁵¹ Muhammad Iqbal, Fiqh siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, h. 178

mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 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 ahlu halli wal aqdi
- h) Persoalan wizaroh dan perbandingannya.

Sementara mengenai objek kajian fiqh siyasah dusturiyah H.

A. Djazuli menjelaskan bahwa permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan

dari segi persesuaian dengan prinsi-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁵²

Dengan demikian, kajian pertama dari fiqh siyasah adalah kajian fiqh siyasah dusturiyah. Hal yang amat penting dalam kaitannya dengan siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan melahirkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara. Keputusan hukum yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa dapat dikategorikan sebagai tasyri' karena secara definitif, tasyri' adalah kata yang diambil dari lafadz syari'ah yang artinya jalan yang lurus. Secara terminologis, tasyri' diartikan oleh para fuqaha sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah bagi hamba-hamba-Nya yang diungkapkan melalui perantaran Rasulullah Saw agar manusia melaksanakan hukum-hukum tersebut atas dasar keimanan, baik hukum yang berkaitan dengan masalah akidah, ahlak, dan budi pekerti. Dari syariah dalam pengertian itu, dipetik kata tasyri' yang artinya menciptakan undang-undang dan membuat

⁵² Djazuli. A, Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat..., h. 73-74

kaidahkaidah. Tasyri' dalam pengertian tersebut adalah membuat undang-undang, baik undang-undang yang dibuat bersumber dari ajaran agama yang disebut dengan tasyri' samawiy maupun dari perbuatan manusia dan hasil pikirannya yang dinamakan dengan istilah tasyri' wad'iyy.⁵³

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.⁵⁴ Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fiqh siyasah akan tercapai.⁵⁵

Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya

⁵³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidin* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 36

⁵⁴ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 154

⁵⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah*, h. 47

mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan. Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, maqosid al-Syariah; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵⁶

Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.⁵⁷

⁵⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 48

⁵⁷ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan* (Bandung: Bulan Bintang, 2003), h. 11

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadis adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah Saw dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".⁵⁸

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa

⁵⁸ Abdul Qodir Djailani, Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam, h. 119

khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca Khulafa' ar-Rasidun tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.⁵⁹

Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah “Majlis Syura” atau “ahl al-halli wa al-aqdi” atau seperti yang disebut Abu A’la al-Maududi sebagai “Dewan Penasehat” serta al-Mawardi menyebutnya dengan ahl al-Ikhtiyar.⁶⁰

Dari batasan-batasan diatas, baik dalam pengertian etimologis maupun terminologis, dapat diketahui bahwa objek

⁵⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam...*, h. 157-158.

⁶⁰ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 76.

kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungan yang bersifat intern suatu negara maupun hubungan yang bersifat ekstern antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.⁶¹

Penekanan demikian terlihat dari penjelasan T. M. Hasby Ash Shiddieqy yaitu: “objek kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan mukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah amah yang tetap”.⁶²

Lebih lanjut, Suyuthi Pulungan, mengemukakan objek kajian fiqh siyasah adalah tentang hubungan antara pemerintah dan

⁶¹ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 45-46.

⁶² T. M. Hasbi Ash Shiddiqie, *Pengantar Siyasah Sya'iyah* (Yogyakarta: Madah, T,T,P, 2021), h. 28

rakyatnya dalam upaya menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama. Hubungan ini meliputi masalah-masalah kebijaksanaan perundang-undangan, hubungan luar negeri dalam masa damai dan masa perang serta kebijaksanaan keuangan dan moneter. Sebagai suatu cabang ilmu yang berdiri sendiri, kajian fiqh siyasah tentu memiliki metodologi dan pendekatan ilmiah. Dengan metode-metodenya, kita dapat menilai pemikiran-pemikiran dan praktik kenegaraan yang pernah berkembang sepanjang sejarah Islam. Di samping itu, metode dan pendekatan ini juga akan menjadi acuan serta kerangka untuk merumuskan keputusan-keputusan politik masa kini, sehingga bisa mengantisipasi setiap permasalahan yang berkembang di dunia Islam.⁶³

Untuk merealisasikan kemaslahatan umum, pemerintah dibenarkan dan bahkan diharuskan merumuskan, membuat, dan menetapkan hukum, peraturan perundangan, dan kebijaksanaan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya. Hukum, peraturan, dan sebagainya itu dipandang sebagai hukum Islam, atau paling tidak

⁶³ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran Sejarah dan Pemikiran*, h. 29

sebagai hukum yang islami, yang bersifat mengikat dan wajib dipatuhi umat islam, jika terpenuhi hal-hal sebagai berikut:

- a) Ditetapkan melalui musyawarah (wa syawirhum bi al-amri)
- b) Tidak memperberat dan mempersulit umat (nafy al-haraj)
- c) Menutup akibat negatif (sad al-dzari'ah)
- d) Mewujudkan kemaslahatan umum (jalb al-mashalih al-ammah)
- e) Tidak bertentangan dengan jiwa dan semangat (nash qath'i).⁶⁴

Allah mensyari'atkan hukum Islam untuk memelihara kemaslahatan manusia, sekaligus untuk menghindari mafsadat baik di dunia maupun di akhirat. Dalam rangka mewujudkan kemaslahatan di dunia maupun di akhirat, menurut para ulama ushul fiqh, ada lima unsur pokok yang harus dipelihara dan diwujudkan. Kelima unsur pokok tersebut adalah agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Seorang hamba akan memperoleh

⁶⁴ Mohammad Rusfi, "Validitas Masalah Mursalah sebagai Sumber Hukum". AL-'Adalah, 12.1 (Juni, 2014), h. 67

kemaslahatan, manakala ia dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut, sebaliknya ia akan memperoleh kemafsadatan manakala ia tidak dapat memelihara kelima unsur pokok tersebut dengan baik.⁶⁵

Jika terdapat suatu kejadian yang tidak ada ketentuan syariat dan tidak ada 'illat yang keluar dari syara' yang menentukan kejelasan hukum kejadian tersebut, kemudian ditemukan sesuatu yang sesuai dengan hukum syara', yakni suatu ketentuan yang berdasarkan pemeliharaan kemandaratan atau menyatakan suatu manfaat, maka kejadian tersebut dinamakan al-mashlahhah al-mursalah. Sehingga mashlahhah al-mursalah adalah suatu kemaslahatan yang tidak mempunyai dasar dalil, tetapi juga tidak ada pembatalnya. Tujuan utama dari mashlahhah al-mursalah adalah kemaslahatan, yakni memelihara dari kemandaratan dan menjaga kemanfaatannya.⁶⁶

Kata "mashlahhah" berakar pada al-ashlu, ia merupakan bentuk mashdar dari kata kerja shalahha dan shaluhha yang secara

⁶⁵ Akmaludin Sya'bani, "Maqashid al-Syari'ah sebagai Metode Ijtihad", Jurnal El-Hikam IAIN Mataram, 8.1 (Juli, 2015) h. 128

⁶⁶ Rachmat Syafe'i, Ilmu Ushul Fiqih (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 117

etimologis berarti manfaat, faedah, bagus, baik, patut, layak, sesuai. Dari sudut pandang ilmu sharaf (morfologi), kata “mashlahhah” satu pola dan semakna dengan kata manfa’ah. Kedua kata ini (mashlah}ahdan manfa’ah) telah diubah ke dalam bahasa Indonesia menjadi “maslahat” dan “manfaat”.⁶⁷

Secara etimologis, kata mashlahhah adalah kata benda infinitif dari akar kata shaluhha. Kata kerja ini digunakan untuk menunjukkan keadaan sesuatu atau seseorang yang baik, sehat, benar, adil, baik, jujur atau secara alternatif untuk menunjukkan keadaan memiliki nilai-nilai tersebut. Kata ini juga digunakan untuk sesuatu urusan atau bisnis yang kondusif terhadap kebaikan atau yang ditujukan untuk kebaikan.

Secara terminologis, al-mashlahhah adalah kemanfaatan yang dikehendaki oleh Allah untuk hamba-hambanya, baik berupa pemeliharaan agama mereka, pemeliharaan jiwa/diri mereka, pemeliharaan kehormatan diri serta keturunan mereka, pemeliharaan akal budi mereka, maupun berupa pemeliharaan harta kekayaan mereka. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁶⁷ Asmawi, Perbandingan Ushul Fiqih (Jakarta: Amzah, 2011), h. 127

disebutkan bahwa maslahat artinya sesuatu yang mendatangkan kebaikan, faedah, guna. Sedangkan kata “kemaslahatan” berarti kegunaan, kebaikan, kemanfaatan, kepentingan. Sementara kata “manfaat” diartikan dengan guna, faedah. Kata “manfaat” juga diartikan sebagai kebaikan atau lawan kata dari “mudarat” yang berarti rugi atau buruk. Dalam arti yang umum, masalah adalah setiap segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan (kesenangan), atau dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kerusakan.⁶⁸

⁶⁸ Mudhofir Abdullah, *Masail Al-Fiqhiyyah* (Yogyakarta: Teras, 2011), h. 93