

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Implementasi atau pelaksanaan adalah suatu proses peletakan dalam praktik tentang suatu ide, program atau seperangkat aktivitas baru bagi orang lain dalam mencapai atau mengharapkan suatu perubahan. Sementara itu, pada tingkat pemerintahan, implementasi kebijakan bukan hanya sekadar mengubah visi dan misi menjadi tindakan konkret, tetapi juga menghadirkan dampak positif yang nyata bagi masyarakat, kebijakan yang diterapkan berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan memberikan manfaat yang signifikan bagi seluruh rakyat negara tersebut.¹³

Pemahaman tentang implementasi dapat dihubungkan dengan suatu peraturan atau kebijakan yang berorientasi pada kepentingan khalayak ramai atau masyarakat. Suatu kebijakan akan terlihat kemanfaatannya apabila telah dilakukan implementasi terhadap kebijakan tersebut. Implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan peraturan atau kebijakan, dan adapun pengertian implementasi tersebut

¹³ Abdul Majid, *Implementasi Kurikulum 2013 Kajian Teoritis dan Praktis*, (Bandung: Interes Media, 2014), h. 7

adalah sebagai berikut.¹⁴

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.¹⁵

Pada dasarnya, implementasi adalah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang telah disusun dengan matang, cermat dan terperinci. Jadi, implementasi dilakukan jika sudah ada perencanaan yang baik dan matang, atau sebuah rencana yang telah disusun jauh jauh hari sebelumnya, sehingga sudah ada kepastian dan kejelasan akan rencana tersebut. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Yaitu suatu kegiatan yang direncanakan serta dilaksanakan dengan serius dan mengacu pada norma-norma tertentu

¹⁴ Oktasari Iinda Duana. "Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMANegeri1Perembun." Yogyakarta. Universitas negeri Yogyakarta 2015, h. 8.

¹⁵ Mulyadi, "Implementasi Organisasi, Yogyakarta," Gadjah Mada University 2015, h. 15.

untuk mencapai tujuan kegiatan.¹⁶ Pada pemerintahan, implementasi negara menerjemahkan visi menjadi aksi yang memberikan dampak positif bagi masyarakat.

Selanjutnya, Implementasi dalam kebijakan publik (*public policy implementation*) merupakan suatu pelaksanaan keputusan (*decision*) yang telah diambil oleh pejabat politik maupun pejabat publik. Implementasi menurut Muhammad Joko Susila bahwa implementasi merupakan suatu penerapan ide konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga mendapatkan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan, maupun sikap. Pemenuhan dalam konteks ini, keselarasan antara visi kebijakan dan eksekusi lapangan menjadi kunci untuk mencapai hasil yang diinginkan dan memberikan manfaat yang signifikan bagi seluruh pihak terkait.¹⁷

Jadi implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila dikaitkan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan

¹⁶ Zakky, *Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum*, (Agustus 27, 2020), h. 25.

¹⁷ Muhammad Fathurrohman dan Sulistyorini, *Implementasi Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Islam Peningkatan Lembaga Pendidikan Islam Secara Holistik*, (Yogyakarta: Teras, 2012), h. 189-191

penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian Pemerintah pusat dalam melaksanakan kebijakan dapat melakukan upaya untuk mendorong pemerintahan daerah dalam program-program pembangunan dan pelayanan yang sejalan dengan kebijakan nasional. khususnya untuk membantu pembiayaannya, Pemerintah Pusat bisa memberi bantuan berbentuk subsidi yaitu transfer dana dari anggaran dan pembukuan pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah. Alokasi oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah mengandung tujuan yang berbeda-beda yang mempengaruhi bentuk dan lingkupannya.¹⁸

Sementara itu Pengertian implementasi dikemukakan oleh Solichin Abdul Wahab dalam bukunya Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara yaitu: "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan."¹⁹

Dengan demikian Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut

¹⁸ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 12

¹⁹ Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h.65

dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkan implementasi secara lebih khusus, menyebutnya dengan istilah implementasi kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu.²⁰

2. Model-Model Implementasi kebijakan

Model Implementasi Kebijakan mempunyai enam variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan kinerja. Model ini seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antar variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Secara implisit, kaitan yang tercakup dalam bagan tersebut menjelaskan hipotesis-hipotesis yang dapat diuji secara empirik.²¹

Sementara itu, Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai, makna pelaksanaan undang-undang dimasa berbagai aktor,

²⁰ Dunn, William N. *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), h.132

²¹ Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h.67

organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program, adapun model-model Implementasi antara lain:

1. Model Menurut George Edward III.

Model ini menjelaskan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor: ²²

a. Komunikasi

Komunikasi Menurut Edward III, komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi antara lain:

- 1) Dimensi transmisi, menghendaki agar kebijakan public disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara

²² Edward III 4 *komponen teori implementasi peraturan* (2010), h. 96-110

langsung maupun tidak langsung.

- 2) Dimensi kejelasan (*clarity*), menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif.
- 3) Dimensi konsistensi, (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

b. Sumber Daya

Edward III, mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan bahwa sumberdaya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya anggaran, dan sumberdaya peralatan dan sumberdaya kewenangan antara lain:

- 1) Sumber daya manusia, merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan "*probably the most essential resources in implementing policy is staff*". Edward III menambahkan "*no matter how clear*

and consistent implementation order are and no matter accurately.

- 2) Sumber daya Anggaran Edward III menyatakan bahwa, kesimpulan studinya *"budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This in turn limit the quality of service that implementor can be provide to public"*, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.
- 3) Sumber daya Peralatan Edward III menyatakan bahwa, sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.
- 4) Sumber daya Kewenangan Edward III menyatakan bahwa, Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III, menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu

lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu bahwa pelaku utama kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

c. Disposisi

Disposisi menurut Edward III, dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Faktor-faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

Pengangkatan Birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksanaan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

1) Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif, pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

d. Struktur Birokrasi,

Struktur Birokrasi ini menurut Edward III mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure (SOP)* dan fragmentasi". merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas". "fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi."

Sementara itu dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan

tertentu. Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berdasarkan hal tersebut, Edward III Mengemukakan Implementasi kebijakan menyangkut dalam tiga hal pokok, yaitu:

- a. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

b. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan
Pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian

c. Adanya hasil kegiatan.

Program berjalan sesuai rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.

2. Model *Bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith.

Model ini menjelaskan bahwa memandang implementasi sebagai proses atau alur. Model ini melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan. Smith mengatakan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan yaitu:

1) *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang

target group untuk melaksanakannya.

- 2) *Target group*, yaitu bagian dari policy stakehoderrrs yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.
- 3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4) *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, social, ekonomi, dan politik). Keempat variabel diatas tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan bagi terjadinya transaksi atau tawar menawar antara formulator dan implementor kebijakan.

3. Model Menurut Patton dan Sawicki.

Model ini menjelaskan bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-

unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

4. Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn

Model kebijakan ini berpola “dari atas kebawah” dan lebih berada di “mekanisme paksa” daripada di “mekanisme pasar”. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Menurut Meter dan Horn ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas
4. Karakteristik agen pelaksana
5. Kondisi sosial, politik dan ekonomi
6. Disposisi implementor.

1. Model Menurut Patton dan Sawicki bahwa implementasi

Model kebijakan ini berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan

mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

5. Model Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebateir.

Teori Mazmanian dan Sebanteir dikenal dengan kerangka analisis implementasi. Implementasi yang ideal memerlukan seperangkat kondisi optimal".Selanjutnya menurut Parsons, di dalam pemetaan model ini bersifat sentralistis (dari atas ke bawah) dan lebih berada dimekanisme paksa daripada mekanisme pasar. Implementasi kebijakan berdasarkan model pendekatan sentralistis akan menjadi efektif apabila memenuhi enam syarat, yaitu sebagai berikut: ²³

- 1) Adanya tujuan yang jelas dan konsisten,
- 2)Memiliki teori kausal yang memadai tentang bagaimana cara melahirkan perubahan,
- 3)Mempunyai struktur implementasi yang disusun secara legal
- 4)Para pelaksana implementasi yang memiliki keahlian dan komitmen,

²³ Mazmanian dan Sebateir, " mode lkerangka analisis implementasi " h:77.2019

5) Adanya dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa,

Menurut Mazmanian dan Sebasteir, menjelaskan “ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

- 1) Variable independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenan dengan indikator lingkungan teori dan teknologi, keragaman perilaku kelompok sasaran, tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki, variable ini juga di sebut dengan karakteristik masalah.
- 2) Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi dan tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan dan lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar variabel ini disebut juga dengan karakteristik kebijakan.
- 3) Variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi atau lingkungan, yang berkenan dengan indikator, kondisi sosiekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi serta komitmen dan kualitas

kepemimpinan dan pejabat pelaksana.

Berdasarkan pendapat di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan/aktifitas yang dilaksanakan tersebut dapat memberikan akibat/ dampak bagi masyarakat, pentingnya pemahaman dan penerapan kebijakan yang efektif menjadi krusial dalam menangani masalah ini secara holistik. Implementasi kebijakan harus dilakukan dengan seksama, mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan, sehingga kegiatan yang dilaksanakan dapat memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat.

3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi

Menurut Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks pelaksanaan (*context of implementation*). Kedua variabel ini saling berkaitan dan menentukan sejauh mana sebuah kebijakan dapat direalisasikan secara efektif di lapangan.²⁴

- a. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.

²⁴ Buku Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002, h. 21

- b. Jenis manfaat yang diterima oleh target *group*, sebagai contoh, masyarakat di wilayah slumareas lebih suka menerima program air bersih atau perlistrikan daripada menerima program kredit sepeda motor.
- c. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Variabel lingkungan kebijakan mencakup:
 - 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
 - 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa.
 - 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan publik merupakan upaya membangun jaringan kerja yang memungkinkan tercapainya tujuan kebijakan melalui pelibatan berbagai aktor dan lembaga pemerintah yang relevan. Dalam kerangka ini, mereka mengklasifikasikan kebijakan berdasarkan karakteristik perubahan yang ditimbulkan serta tingkat konsensus antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasinya.²⁵

²⁵ Buku Budi Winarno, Teori dan Proses, ... h. 179

Terdapat dua aspek penting dalam memahami karakter perubahan tersebut. Pertama, efektivitas implementasi dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan baru berbeda dari kebijakan sebelumnya. Dalam hal ini, perubahan bertahap (inkremental) lebih dapat diterima dibanding perubahan drastis, karena bersifat memperbaiki kekurangan kebijakan sebelumnya tanpa menimbulkan resistensi yang tinggi. Kedua, keberhasilan implementasi juga ditentukan oleh seberapa besar perubahan struktural atau organisasi yang dibutuhkan. Semakin sedikit perubahan kelembagaan yang diperlukan, semakin besar peluang keberhasilan implementasi. Sebaliknya, kegagalan sering terjadi jika kebijakan menuntut restrukturisasi administratif secara besar-besaran, yang seringkali tidak mampu dipenuhi oleh organisasi pelaksana yang ada.

4. Pengertian Implementasi Dan Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tindakan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya terhadap pengambilan keputusan. Implementasi kebijakan publik adalah tahapan penting dalam realisasi kebijakan publik secara komprehensif dalam kebijakan ini, akan disajikan beberapa pendapat mengenai implementasi kebijakan publik. Menurut Cleaves (Waluyo), "implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a*

proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps)".²⁶

Implementasi kebijakan merupakan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Dikemukakan juga oleh beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan. Jadi, implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.²⁷

Pada dasarnya Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan

²⁶ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alfabeta 2020

²⁷ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 13

program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.²⁸

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dan program pemerintah.²⁹

a. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kebijakan implementasi

Ripley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:³⁰

- 1) Prespektif kepatuhan (compliance) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
- 2) Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.
- 3) Implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja

²⁸ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 14

²⁹ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 15

³⁰ Mulyadi, *Implementasi kebijakan* (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), h. 45

yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan.

b. Faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan dan kebijakan implementasi

Kegagalan implementasi disebabkan oleh faktor-faktor berikut:³¹

1) Kekurangan Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dan isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan basil-basil dan kebijakan itu.

2) Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

3) Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pada pelaksanaannya tidak cukup dukungan untuk kebijakan tersebut.

4) Pembagian potensi

³¹ Mulyadi, *Implementasi kebijakan* (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), h. 45

Hal ini terkait dengan pembagian potensi diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

B. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah salah satu produk peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang dibentuk oleh Kepala Daerah, baik Daerah Provinsi maupun daerah kabupaten/Kota dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten Kota. Kewenangan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah secara legalitas ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah dan secara teknis diatur lebih lanjut dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam pembentukan daerah tidaklah mudah karena memerlukan pengetahuan dan pemahaman yang cukup terutama tentang teknik pembentukannya, sehingga Peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum.³²

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara

³² A. Zarkasi, S.H., M.H., 2010. *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.³³

Keberadaan peraturan daerah merupakan penjewatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah. Berkaitan dengan kewenangan membentuk Peraturan Daerah (Perda) telah dipertegas dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) huruf a ditentukan bahwa: "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama".³⁴

Pengkajian terhadap kedudukan dan fungsi perda dalam sistem perundang-undangan, maka digunakan teori Negara Hukum sebagai teori utama (*grand theory*) selanjutnya untuk mendukung teori utama digunakan teori desentralisasi sebagai teori madya (*middle range theory*),

³³ A. Zarkasi, S.H., M.H.,2010. *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

³⁴ A. Zarkasi, S.H., M.H.,2010. *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

kerangka berpikir ini memberi kedekatan pemahaman (sebagai pisau analisis).

1. Teori negara hukum (*rechtsstaat*) akan memberikan penekanan terhadap legalitas dalam segala bentuk. Dalam arti bahwa pemerintahan negara dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan atas perundang-undangan. Di samping itu, dalam *konsep rule of law* juga dikenal dengan supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*).

Teori madya (*middle range theory*) yang dipakai adalah teori desentralisasi. Artinya, “pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri” Desentralisasi merupakan asas yang memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan akan memperbesar kemungkinan dipenuhinya kepentingan rakyat yang bersifat lokal. Desentralisasi teritorial di atas, ditemukan dua macam penyelenggaraan, yakni otonomi (*autonomic*) dan tugas pembantuan (*medebewind atau zelfbestuur*). Selanjutnya lahirlah tugas-tugas tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya atau tidak sepenuhnya menjadi urusan rumah tangganya daerah.

Lahir pula inisiatif dan partisipasi rakyat daerah untuk mengurus diri sesuai nilai-nilai demokratis. Inisiatif dan prakarsa ini adalah perwujudan kekuasaan bertindak merdeka (*vrije beweging*) yang diberikan oleh Pemerintah (pusat) kepada Daerah untuk memerintah daerahnya sendiri. Kekuasaan bertindak merdeka antara lain dengan kewenangan daerah untuk mengatur atau membentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah, seperti perda yang dibentuk bersama antara Kepala Daerah Kabupaten/Kota dengan DPRD. Intinya, bahwa negara kesatuan desentralistik memuat prinsip yang memelihara keserasian, keselarasan dan keseimbangan kewenangan antara Pusat dengan Daerah, agar setiap kebijakan Pusat dapat dijalankan di daerah secara konsekuen. Aspirasi masyarakat di daerah yang bersifat khusus dan khas juga dapat terakomodasi dalam kebijakan-kebijakan antara lain melalui pembentukan perda³⁵

C. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

1. Pengertian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) merupakan badan usaha milik desa yang didirikan atas dasar kebutuhan dan potensi desa sebagai upaya untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, untuk berkenan dengan perencanaan dan

³⁵ Jumadi,2018. *Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undangan Di Indonesia*

pendiriannya, BUMDes dibangun atas prakarsa dan partisipasi masyarakat. BUMDes juga merupakan perwujudan partisipasi kepada masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan suatu usaha yang dihemoni oleh kelompok tertentu dengan ditingkatkan oleh kepada Desa.³⁶

BUMDES lahir untuk sebagai suatu pendekatan baru dalam suatu usaha peningkatan ekonomi desa berdasarkan kebutuhan dan potensi Desa.³⁷ Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUMDes, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundangundangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.³⁸

Anom Surya Putra menyatakan beberapa pengertian dari Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) diantaranya:

- a. BUMDes merupakan salah satu strategi kebijakan untuk menghadirkan institusi negara (Kementrian Desa PD TT)

³⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Pendidikan Dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*. Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP), (Universitas Brawijaya: Fakultas Ekonomi 2004), h. 4

³⁷ Reza M.Z. *Pengembangan potensi ekonomi desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) Pondok Salam kabupaten Purwakarta*, *Jurnal Aplikasi Ipteks untuk Masyarakat*, Vol.5, No 1, 2016 h. 6

³⁸Undang-Undang Republik Indonesia No 6 tahun 2014 tentang Desa

dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Desa (selanjutnya disebut Tradisi Berdesa).

- b. BUMDes merupakan salah satu strategi kebijakan membangun Indonesia dari pinggiran melalui pengembangan usaha ekonomi Desa yang bersifat kolektif.
- c. BUMDes merupakan salah satu strategi kebijakan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia di Desa.
- d. BUMDes merupakan salah satu bentuk kemandirian ekonomi Desa dengan menggerakkan unit-unit usaha yang strategis bagi usaha ekonomi kolektif Desa.³⁹

2. Dasar Hukum Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

Pengaturan mengenai pendirian BUMDes diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 213 Ayat (1).
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 87 sampai Pasal 90.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 132 sampai Pasal 142.
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa.

³⁹ Surya Anom Putra, *Badan Usaha Milik Desa: Spirit Usaha Kolektif Desa*, (Jakarta : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015), h. 9

- e. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa Pasal 88 dan Pasal 89.
- f. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang pendirian pengurusan dan pengelolaan, dan pembubaran Badan Usaha Milik Desa.⁴⁰

D. *Siyasah Dusturiyah*

1. Pengertian *Siyasah Dusturiyah*

Siyasah dusturiyah adalah bagian *fiqh siyasah* yang membahas terkait perundang-undangan negara. Dalam hal ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam sebuah negara), legislasi (bagaimana cara dan proses perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan hal penting dalam perundang-undangan tersebut. Tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Menurut *Abu al-Wafa Ibn 'Aqil*, *Siyasah* adalah suatu tindakan yang dapat mengantar rakyat lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kerusakan, walaupun

⁴⁰ Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Rasulullah tidak menetapkannya dan Allah juga tidak menurunkan wahyu untuk mengaturnya. Sedangkan menurut Husain Fauzy al-Najjar mengartikan Siyasa adalah pengaturan kepentingan dan pemeliharaan kemaslahatan rakyat serta pengambilan kebijakan yang tepat demi menjamin terciptanya kebaikan.⁴¹

Dalam pemahaman *siyasa dusturiyah* yang merupakan bagian dari Fiqh siyasa, mencakup masalah perundangundangan dan juga hak umat di Negara Islam umat mencakup semua rakyat baik muslim maupun kafir zimy, baik kaya dan miskin, yang pejabat dan bukan. Mereka semuanya memiliki hak-hak yang wajib dijamin, dihormati dan dilindungi oleh pemerintah.

Imamah adalah suatu kedudukan/jabatan yang diadakan untuk mengganti tugas kenabian di dalam memelihara agama dan mengendalikan dunia'. Permasalahan yang terdapat fiqh *siyasa dusturiyah* yakni hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh sebab itu, di dalam fiqh *siyasa dusturiyah* biasanya dibatasi dengan membahas pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian pada prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi

⁴¹ Khamami Zada, Fiqh Siyassah (Doktrin dan Pemikiran Politik Islam), (Erlangga, 2008),h. 9.

kebutuhannya.⁴²

2. Ruang Lingkup dan Kajian *Siyasah Dusturiyah*

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup berbagai aspek kehidupan bernegara yang kompleks dan luas. Meski begitu, secara garis besar, cakupan kajiannya dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa pokok bahasan 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 *ahlul halli wal aqdi*;
- h. Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.⁴³

Permasalahan dalam *fiqh siyasah dusturiyah* pada umumnya tidak dapat dipisahkan dari dua aspek utama. Pertama, adalah dalil-dalil universal (*kulliy*), baik yang bersumber dari ayat-ayat Al-Qur'an maupun hadis Nabi, juga mencakup tujuan-tujuan syariat (*maqashid al-syari'ah*) serta ruh ajaran Islam dalam mengatur kehidupan masyarakat. Aspek ini bersifat tetap dan tidak terpengaruh oleh dinamika perubahan zaman, karena justru berfungsi sebagai pendorong utama dalam transformasi sosial. Kedua, adalah aturan-aturan yang bersifat fleksibel dan dapat mengalami perubahan seiring dengan perkembangan situasi dan kondisi. Termasuk dalam kategori ini adalah hasil-hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak semua ijtihad bersifat mutlak dapat diubah.

⁴² H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syariah*. (Jakarta: Pranada Media Group, 2018). h. 49

⁴³ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...* h. 47-48

Sejalan dengan tujuan negara untuk mewujudkan kemaslahatan bagi seluruh umat manusia, negara memegang peranan penting dalam merealisasikan misi tersebut. Dalam konteks ini, terdapat tiga fungsi utama yang dijalankan oleh negara. Pertama, negara bertanggung jawab dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam. Untuk melaksanakan fungsi ini, negara diberikan kewenangan legislatif (*al-sulthah at-tasyri' iyyah*).⁴⁴

Dari perspektif lain, fiqh siyasah dusturiyah dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa bidang utama, yaitu:

- a. Bidang *Siyasah Tasyri'iyah* (Legislatif), Bidang ini mencakup permasalahan yang berhubungan dengan *ahl al-hall wa al-'aqd* (lembaga penentu keputusan), perwakilan rakyat, serta relasi antara umat Islam dan non-Muslim dalam suatu negara. Termasuk pula di dalamnya aspek-aspek peraturan negara seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksana, hingga peraturan daerah.
- b. Bidang *Siyasah Tanfidziyah* (Eksekutif) Meliputi persoalan terkait kepemimpinan negara seperti imamah (kepemimpinan tertinggi), *bai'at* (sumpah setia rakyat kepada pemimpin), *wuzarah* (kementerian), dan *waliy al-ahdi* (calon pengganti pemimpin).
- c. Bidang *Siyasah Qadha'iyah* (Yudikatif), Mengkaji berbagai aspek yang berkenaan dengan peradilan dan penegakan hukum dalam masyarakat.
- d. Bidang *Siyasah Idariyah* (Administratif dan Birokrasi), Berkaitan dengan hal-hal teknis pemerintahan seperti manajemen administrasi negara dan sistem kepegawaian.⁴⁵

⁴⁴ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...* h. 53

⁴⁵ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat ...* h. 53-55