

BAB II

KAJIAN TEORI

A. IMPLEMENTASI

1. Pengertian Implementasi

Pelaksanaan atau implementasi, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan sedangkan menurut Fullan, implementasi 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.¹

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 adalah sebagai berikut.²

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,

¹ Abdul Majid, *Implementasi Kurikulum 2013 Kajian Teoritis dan Praktis*, (Bandung: Interes Media, 2014), h. 6

² Oktasari Linda Duana. "Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMANegeri1Perembun." Yogyakarta. Universitas negeri Yogyakarta 2015.

keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.³

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 untuk mencapai tujuan kegiatan.⁴ Pada pemerintahan, implementasi negara menerjemahkan visi menjadi aksi yang memberikan dampak positif bagi

³ Mulyadi, *"Implementasi Organisasi, Yogyakarta,"* Gadjah Mada University 2015

⁴ Zakky, *Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum*, (Agustus 27, 2020)

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.⁵

Jadi implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk

⁵ Muhammad Fathurrohman dan Sulistyorini, *Implementasi Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan Islam Peningkatan Lembaga Pendidikan Islam Secara Holistik*, (Yogyakarta: Teras, 2012), h. 189-191

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 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 lingkungannya.⁶

⁶ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 2015), h. 12

2. Model-Model Implementasi kebijakan

1. Model Menurut George Edward III.

Model ini menjelaskan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor: ⁷

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

⁷ Edward III 4 komponen teori implementasi peraturan (2010), h. 96-

kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara 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 masingmasing 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 is 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:

- 1) 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.

- 2) 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 manipulasi 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 Birokasi 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 stakeholders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola 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.

3. 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*)”.⁸

Implementasi kebijakan merupakan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga berbentuk instruksi-instuksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Dikemukakan juga oleh beberapa dimensi

⁸ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alvabeta 2020

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.⁹

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.¹⁰

⁹ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 13

¹⁰ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 15

- a. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kebijakan implementasi

Rippley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:¹¹

- 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 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:¹²

- 1) Kekurangan Informasi

45 ¹¹ Mulyadi, *Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h.

¹² Mulyadi,*Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

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

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

4. Orang dengan HIV/AIDS

Human Immunodeficiency Virus (HIV) adalah sejenis virus yang menurunkan kekebalan tubuh manusia yang menyerang sel darah putih. Virus ini dapat berkembang biak hanya di dalam sel-sel tubuh hewan/manusia, HIV ditularkan oleh orang yang telah terinfeksi HIV, tanpa memandang apakah orang itu sudah menderita AIDS atau belum. AIDS adalah suatu penyakit yang ditandai dengan melemahnya sistem kekebalan tubuh. *Acquired Immunodeficiency Syndrome* (AIDS) yang berarti bahwa sistem *immune* mengalami kelumpuhan atau tidak memadai yaitu timbulnya gejala penyakit yang timbul karena menurunnya kekebalan tubuh.¹³

¹³ Ronald Hutapea, *AIDS & PMS dan Perkosaan*, (Jakarta, Kencana, 2009), h. 41.

Orang dengan HIV/AIDS (ODHA) memiliki karakteristik seperti menurunnya sistem imune dalam diri ODHA mengakibatkan perubahan fisik yang mempengaruhi kehidupan pribadi, sosial, belajar, karir dan keluarga, Selain itu isu-isu stigma dan diskriminasi yang dialami ODHA, baik dari keluarga, tetangga, dunia kerja, dan anggota masyarakat, semakin memperburuk kondisinya bahkan lebih sakit dari pada dampak penyakit yang dideritanya.¹⁴ Adapun dampak orang yang terkena virus HIV/AIDS seperti diskriminasi seperti mempunyai keterbatasan dalam dunia kerja, serta stigmanisasi yang dialami perilaku seksual yang menyimpang seperti, (homoseksual, korban NAPZA, pekerja seks).¹⁵

¹⁴ Ronald Hutapea, *AIDS & PMS dan Perkosaan*, (Jakarta, Kencana, 2020), h. 41

¹⁵ Buku *Pedoman Penghapusan Stigma & Diskriminasi Bagi Pengelola Program Petugas Kesehatan Dan Kader*, Kementerian Kesehatan RI Direktorat Jendral Pengendalian Penyakit Dan Penyehatan Lingkungan Direktorat Pengendalian Penyakit Menular Langsung Tahun 2020, h. 2

B. PERDA

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.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik

¹⁶ A. Zarkasi, S.H., M.H.,2010. *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) menentukan: Negara 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.¹⁷

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*), 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

¹⁷ A. Zarkasi, S.H., M.H., 2010. *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan*

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 toritorial 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 perda¹⁸

C. Teori Siyasah Tanfidziyah

1. Pengertian Siyasah Tanfidziyah

¹⁸ Jumadi, 2018. *Kedudukan Dan Fungsi Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota Sebagai Instrumen Otonomi Daerah Dalam Sistem Perundang-Undang Di Indonesia*

Menurut Imam Ibnu Abidin *Fiqh Siyasah* Adalah Kemaslahatan untuk manusia dengan menunjukkannya kepada jalan yang menyelamatkan, baik di dunia maupun di akhirat. *Fiqh Siyasah* berasal dari Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir, maupun batin. Dari Segi lahir siyasah berasal dari para sultan (Pemerintah), bukan lainnya. Sedangkan secara batin, Siyasah berasal dari ulama sebagai pewaris Nabi bukan dari pemegang kekuasaan. Siyasah menurut bahasa adalah mengandung beberapa arti yaitu, mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintah dan politik.

Secara Etimologis, Istilah *Siyasah* berasal dari kata sasa yang artinya mengatur, mengatur dan memerintah atau pengaturan, politik dan pengambilan keputusan. Oleh karena itu dapat dipahami bahwa tujuan *Siyasah* adalah mengatur, memimpin dan memutuskan segala sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai

sesuatu.¹⁹

Fiqh Siyasah *Tanfidziyyah Syar'iyyah* yang diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. dikalangan masyarakat ada dua kelompok besar dalam suatu atau beberapa negara yang harus bekerja sama dan saling membantu antara orang kaya dan orang miskin, di dalam *Siyasah Tanfinziyyah Sar'iyyah*, dibicarakan bagaimana cara-cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharmonisasikan dua kelompok ini, agar kesenjangan antara orang kaya dan miskin tidak semakin lebar.²⁰

Berdasarkan kajian konsep Negara hukum tersebut dan hubungan timbal balik dari pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu didalam siyasah dusturiyah ada batasan perundangan-undangan yang di tuntutan oleh hak *ihwal* kenegaraan.²¹

2. Ruang Lingkup Siyasah Tanfidziyah

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Dalam Fiqh Siyasah* (Pekalongan: PT Nasya Expanding Management, 2019), h. 6

²⁰ A. Dzajuli, *Fiqh Siyasah; Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu rambu Syariah*, (Bandung: Prenada Media, 2003), h. 277

²¹ A Djazali, *fiqih siyasah , implementasi kemaslahatan umat dalam rambu syariah*, Jakarta: kencana . 2004), h. 47

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

- 1) Persoalan dan ruang lingkup pembahasan.
- 2) Persoalan *imamah*, hak dan kewajibannya.
- 3) Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya.
- 4) Persoalan *bai'at*.
- 5) Persoalan *waliyul ahdi*.
- 6) Persoalan perwakilan.
- 7) Persoalan *ahlul halli wal aqdi*.
- 8) Persoalan *wizarah* dan perbandingannya.²²

Secara keseluruhan bentuk-bentuk tersebut memiliki makna sebagai pemimpin dalam melaksanakan

²² Andiko, *Pemberdayaan Qawaid Fiqhiyyah Dalam Penyelesaian Masalah-Masalah Fikih Siyasah Modern*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 12

urusan- urusan didaerah kekuasaannya, baik dalam aspek pemerintahan, atau urusan dunia lainnya. Khusus untuk Khalifah mengemban tugas untuk meneruskan tugas kenabian yang wajib mengurus urusan agama.²³

Oleh karena itu Persoalan *Siyasah Tanfidziyah* umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, Dalil-dalil *kuliy*, baik ayat-ayat Al-Qur,,an maupun Hadis, *Maqosidu Syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena Dalil-dalil *kuliy* tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *Ijtihad* ulama, meskipun tidak seluruhnya.²⁴

²³ Yusuf Qardawi, "*Min Fiqhi al-Daulah Fi al-Islám*, terj. Kathur Suhardi, *Fiqh Daulah Dalam Prespektif al-Qur'an dan Sunnah*", (Cet. 3; Jakarta: Al-Kausar, 1998), h. 113.

²⁴ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 34

Selanjutnya kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa alaql*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan Undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan Eksekutif (*Al-Sulthah Altanfidiyah*). di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan Mengaktualisasikan Perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional)²⁵

²⁵ Ridwan, *Fiqh Politik Gagasan Harapan Dan Kenyataan*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 56.