

BAB II KAJIAN TEORI

A. Teori 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.²⁹

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.³⁰

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan.

²⁹ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara, 2021.

³⁰ 1Oktasari IInda Duana. "Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMANegeri1Perembun." Yogyakarta. Universitas negeri Yogyakarta 2015.

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 peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.³¹

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.³² 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,

³¹ Mulyadi, "Implementasi Organisasi, Yogyakarta," Gadjah Mada University 2015

³² Zakky, *Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum*, (Agustus 27, 2020)

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.³³

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 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.³⁴

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,

³³ Djafar, Franky, and S. AP. *Aspirasi Publik dan Kapasitas Lembaga dalam Perencanaan Pembangunan*. MEGA PRESS NUSANTARA, 2024.

³⁴ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 12

kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.³⁵

Dengan demikian Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut dilakukan baik oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn mengistilahkannya 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.³⁶

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: ³⁷

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

³⁵ Husaini, M., Siti Raudah, and Marizka Amaliya. "Implementasi Prorgam Perluasan Jangkauan Umkm Di Kabupaten Balangan." *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 2.6 (2023): 2134-2139.

³⁶ Febriani, Indah, and Titi Darmi. "Implementasi PERDA Kota Bengkulu Nomor 03 Tahun 2008 Tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum dalam Wilayah Kota Bengkulu." *PETAHANA: Journal of Social Politics and Public Adminitration* 1.1 (2024): 85-94.

³⁷ Siregar, Nurmayana. "Menentukan model implementasi kebijakan dalam menganalisis penyelenggaraan pelatihan kepemimpinan administrator (PKA)." *Jisos: Jurnal Ilmu Sosial* 1.7 (2022): 713-722.

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 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 sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan bahwa sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya 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:

- 1) Pengangkatan Birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana 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 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 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 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 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.

5. 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*)”.³⁸

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 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

³⁸ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alvabeta 2020

yang diinginkan.³⁹

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.⁴⁰

a. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kebijakan implementasi

Ripley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:⁴¹

- 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:⁴²

³⁹ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 13

⁴⁰ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 15

⁴¹ Mulyadi, *Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

⁴² Mulyadi,*Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

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

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

B. Teori Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan 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. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.⁴³

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁴⁴

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".⁴⁵

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata *dushur* 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. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh *dusturi*, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam

⁴³ Hartono, Risma Shafari. *Tinjauan siyasah dusturiyah mengenai kesederajatan PNS PPPK dan tenaga honorer berdasarkan Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 Juncto Undang-Undang nomor 20 tahun 2023*. Diss. UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2024.

⁴⁴ Saputra, Oktorio Ogi, *Kewenangan penyidik pegawai negeri sipil dinas perhubungan ditinjau dari undang-undang nomor 22 tahun 20009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan perspektif siyasah dusturiyah*, UINFAS Bengkulu 2024

⁴⁵ Surya Saputra, *Implementasi uu nomor 28 tahun 207 tentang ketentuan umum tata cara perpajakan pasal 1 terkait pelayanan di kantor pelayanan pajak pratama Bengkulu dua perspektif siyasah dusturiyah*, uinfas Bengkulu 2024

arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pendidikan dan agama.⁴⁶

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

2. Dasar Hukum Siyasah Dusturiyah

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Karena al-Quran diyakini berasal dari Allah dan teks teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakuinya sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam. Para tokoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-Quran merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-Quran tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus berjalan.⁴⁷

⁴⁶ Agustina, Putri Eka. *Tanggung Jawab Pemerintah dalam Memberikan Perlindungan Data Pribadi Perspektif Siyasah Dusturiyah*. Diss. UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu, 2023.

⁴⁷ Hadi, Abd. "Metodologi Tafsir Al Quran dari masa klasik sampai masa kontemporer." (2021).

Adapun ayat al-Quran yang berkenaan dengan pemimpin terkait dengan pembahasan siyasah dusturiyah terdapat dalam surat an-Nisa ayat 59:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

"Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya".⁴⁸

b. Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang meyakinkannya meliputi segenap ucapan dan tingkah laku Nabi. Proses periwayatan Sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan meneliti sederetan perawi yang berkesinambungan.⁴⁹

c. Ijma

Dalam hukum Islam, ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fikih maupun jajaran pemerintahan. apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak

⁴⁸ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam* h.51

⁴⁹ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam*, h. 53

setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma tersebut dinyatakan batal.⁵⁰

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan suatu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum. Metode qiyas ini biasanya dipergunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks Qiyas biasanya menggunakan dalil-dalil al-Quran maupun hadist yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi.

e. Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering diistilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.

3. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:⁵¹

- 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.

⁵⁰ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam* h. 55.

⁵¹ H.A Djazali, *Fiqh Siyasah Implementasi...* h. 47

- g. Persoalan ahlul halli wal agdi.
- h. Persoalan wizarah dan perbandingannya.

Persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, maqushid syariah, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁵²

Apabila dilihat dari sisi lain fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada:

- a. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk di dalamnya persoalan ahl al-hall wa al 'aqd, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang undang peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang *siyasah tanfidhiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi* dan lain-lain.
- c. Bidang *siyasah qadha iyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
- d. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.⁵³

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

⁵² H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 47

⁵³ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 48

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri' iyyah*).

Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas *nash-nash* Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan *nash*. Adapun analogi adalah melakukan metode *Qiyas* suatu hukum yang ada *nash*-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip *syari'ah*. Bila tidak ada *nash* sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga ahl al-hall wa al-'agd. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya mengambil bentuk sebagai majelis syura (*parlemen*). Kedua, tugas undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*).

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). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana

halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam. kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.⁵⁴

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah al-hisbah (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah *al-mazhalim* (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).⁵⁵

C. Teori Kebijakan (Policy Implementation Theory)

1. Pengertian Implementasi Kebijakan (Policy Implementation Theory)

Implementasi kebijakan merupakan salah satu aspek penting dalam studi kebijakan publik karena menentukan apakah kebijakan yang telah dirumuskan dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Secara sederhana, implementasi dapat dipahami sebagai proses penerjemahan keputusan politik ke dalam tindakan nyata oleh birokrasi dan aktor-aktor terkait. Menurut Edwards III (dalam Nugroho, 2021), implementasi kebijakan adalah tahap penting dalam siklus kebijakan publik yang melibatkan aktivitas untuk

⁵⁴ ILA.Djazili, *Fiqh Siyasa Implementasi...* h. 48

⁵⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...* h. 157-158

mengubah keputusan kebijakan menjadi keluaran (output) yang berdampak langsung pada masyarakat. Definisi ini menegaskan bahwa implementasi bukan hanya sekadar menjalankan aturan, tetapi juga proses dinamis yang melibatkan komunikasi, koordinasi, alokasi sumber daya, hingga sikap pelaksana. Dengan demikian, teori implementasi kebijakan menjadi salah satu kerangka analisis yang digunakan untuk menilai apakah suatu kebijakan dapat mencapai tujuannya atau terhambat oleh faktor-faktor tertentu.

Dalam konteks penelitian tentang prosedur izin usaha minimarket oleh DPM-PTSP Kabupaten Seluma, pengertian implementasi kebijakan ini sangat relevan karena menyangkut bagaimana pemerintah daerah menerjemahkan ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 menjadi aturan operasional yang jelas, terukur, dan dapat dijalankan. Proses implementasi perizinan ini menuntut adanya sinergi antara kebijakan formal, aparat pelaksana, dan masyarakat yang menjadi pengguna layanan, sehingga implementasi tidak hanya bersifat *normatif*, tetapi juga praktis dan sesuai dengan kebutuhan riil.

2. Teori Implementasi Kebijakan (Policy Implementation Theory)

Teori implementasi kebijakan berkembang dari pemikiran para ahli kebijakan publik yang menekankan pentingnya tahap pelaksanaan setelah kebijakan dirumuskan. Salah satu teori yang paling dikenal adalah teori dari George C. Edwards III yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu **komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi**.⁵⁶ Pertama, komunikasi menekankan pentingnya penyampaian informasi

⁵⁶ Sos, Joko Pramono S. *Implementasi dan evaluasi kebijakan publik*. Unisri Press, 2020.

kebijakan yang jelas, konsisten, dan dapat dipahami oleh semua pelaksana. Kedua, sumber daya mencakup aspek manusia, finansial, serta fasilitas teknis yang diperlukan agar kebijakan dapat dijalankan secara efektif. Ketiga, disposisi pelaksana berhubungan dengan sikap, motivasi, dan komitmen aparat dalam melaksanakan kebijakan. Keempat, struktur birokrasi menyangkut mekanisme kerja, standar operasional prosedur, serta tata koordinasi antarinstansi yang mendukung kelancaran implementasi.

Selain Edwards III, Mazmanian dan Sabatier juga memberikan kontribusi penting dalam teori implementasi kebijakan melalui pendekatan **top-down** yang menekankan kejelasan tujuan kebijakan, kejelasan struktur hukum, serta ketaatan birokrasi terhadap instruksi kebijakan.⁵⁷ Sebaliknya, pendekatan **bottom-up** melihat bahwa implementasi tidak hanya ditentukan oleh peraturan dari atas, melainkan juga oleh interaksi para aktor di lapangan, termasuk pemerintah daerah, masyarakat, dan pelaku usaha. Kedua pendekatan ini saling melengkapi dalam memahami bagaimana implementasi perizinan minimarket dapat berjalan, karena di satu sisi ada aturan normatif (PP No. 5 Tahun 2021), dan di sisi lain ada realitas sosial di Desa Lawang Agung yang mungkin menghadirkan hambatan atau peluang baru.

Teori implementasi kebijakan dengan demikian menyediakan kerangka analisis yang komprehensif untuk menjelaskan kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan hasil yang dicapai. Dalam penelitian mengenai izin usaha minimarket, teori ini akan membantu memahami faktor apa saja yang mendukung keberhasilan implementasi, misalnya

⁵⁷ Syahrudin, S. E. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Studi Kasus*. Nusamedia, 2019.

adanya sistem pelayanan terpadu di DPM-PTSP, serta faktor apa saja yang menghambat, seperti keterbatasan SDM, rendahnya sosialisasi kepada masyarakat, atau masih adanya tumpang tindih regulasi.

3. Konsep Implementasi Kebijakan (Policy Implementation Theory)

Konsep implementasi kebijakan menekankan bahwa suatu kebijakan hanya dapat berhasil apabila beberapa aspek utama terpenuhi. Pertama adalah **kejelasan kebijakan**. Kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas, terukur, dan tidak multitafsir agar pelaksana di lapangan dapat menjalankannya dengan konsisten. Kedua, **komunikasi yang efektif**, di mana kebijakan harus disosialisasikan dengan baik kepada seluruh pihak yang berkepentingan, baik aparat pelaksana maupun masyarakat yang menjadi target kebijakan. Ketiga, **ketersediaan sumber daya**, yang meliputi anggaran, fasilitas, teknologi, serta sumber daya manusia yang kompeten untuk mendukung proses implementasi. Keempat, **disposisi pelaksana**, yaitu komitmen, motivasi, dan sikap positif dari para pelaksana kebijakan agar kebijakan tidak hanya dijalankan secara administratif, tetapi juga dengan integritas. Kelima, **struktur birokrasi yang mendukung**, yakni adanya mekanisme kerja, prosedur

operasional standar, dan koordinasi antarinstansi yang jelas untuk menghindari tumpang tindih kewenangan.⁵⁸

Dalam konteks implementasi prosedur izin usaha minimarket oleh DPM-PTSP Kabupaten Seluma, konsep ini sangat penting. Kejelasan kebijakan merujuk pada bagaimana Pasal 2 PP No. 5 Tahun 2021 diinterpretasikan menjadi prosedur operasional yang mudah dipahami oleh masyarakat Desa Lawang Agung. Komunikasi berarti adanya sosialisasi yang transparan tentang persyaratan, biaya, dan waktu pengurusan izin. Sumber daya terkait dengan kesiapan aparatur DPM-PTSP dalam melayani masyarakat, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Disposisi pelaksana menyangkut bagaimana aparat DPM-PTSP menunjukkan sikap melayani dengan baik, ramah, serta tidak melakukan praktik maladministrasi. Sementara itu, struktur birokrasi berhubungan dengan pengaturan alur perizinan yang sederhana, tidak berbelit-belit, dan dapat dipantau oleh masyarakat.

Penerapan konsep implementasi kebijakan dalam studi ini memungkinkan peneliti untuk melihat sejauh mana prosedur izin usaha minimarket telah memenuhi prinsip-prinsip implementasi yang baik. Misalnya, apakah prosedur izin usaha telah sesuai dengan asas transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Jika ditemukan hambatan, teori

⁵⁸ Mansur, Jumria. "Implementasi Konsep Pelaksanaan Kebijakan Dalam Publik." *At-Tawassuth: Jurnal Ekonomi Islam* 6.2 (2021): 324-334.

ini juga menyediakan kerangka untuk mengidentifikasi masalah, misalnya hambatan komunikasi, keterbatasan SDM, atau lemahnya koordinasi birokrasi. Dengan demikian, teori implementasi kebijakan tidak hanya menjelaskan fenomena, tetapi juga memberikan arah perbaikan bagi pemerintah daerah agar pelayanan publik, khususnya di bidang perizinan usaha, dapat lebih optimal.

Dalam implementasi prosedur izin usaha toko modern, pemerintah dapat menerapkan prinsip-prinsip implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan membangun kepercayaan masyarakat. Kerangka teori dalam penelitian ini menggunakan **konsep Implementasi Kebijakan (Policy Implementation Theory)** sebagai landasan analisis.⁵⁹ Konsep implementasi kebijakan digunakan untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah, dalam hal ini DPM-PTSP Kabupaten Seluma, mampu menerjemahkan regulasi dalam Pasal 2 PP Nomor 5 Tahun 2021 menjadi prosedur perizinan yang efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa Lawang Agung. Teori ini tidak hanya menjelaskan aspek normatif kebijakan, tetapi juga bagaimana faktor-faktor seperti komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

⁵⁹ Hardiyansyah, Hardiyansyah. *Kualitas pelayanan publik: Konsep, dimensi, indikator dan implementasinya*. Gava Media, 2018.

Dalam penjelasan kerangka teori ini terdapat tiga variabel penelitian yang digunakan, yaitu sebagai berikut :

1. **Variabel Independen (X):** Implementasi Kebijakan dalam pengelolaan prosedur izin usaha toko modern.
2. **Variabel Intervening (Z):** Proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan yang jelas, transparan, akuntabel, serta sesuai dengan prosedur birokrasi.
3. **Variabel Dependen (Y) :** Kualitas pelayanan publik dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam penyelenggaraan perizinan usaha.

Dengan demikian, kerangka teori implementasi kebijakan ini memungkinkan penelitian untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat atau pendukung dalam prosedur izin usaha minimarket. Selain itu, teori ini juga membantu memberikan rekomendasi praktis agar kebijakan dapat diimplementasikan secara lebih efektif dan selaras dengan prinsip keadilan serta kepastian hukum.