

BAB II

LANDASAN 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.⁷ 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.⁸ Sementara itu, pada tingkat pemerintahan, implementasi kebijakan bukan hanya sekadar mengubah visi dan misi menjadi tindakan konkret, tetapi

⁷ Abdul Majid, *Implementasi Kurikulum 2013 Kajian Teoritis dan Praktis*, (Bandung: Interes Media, 2014), h. 6

⁸ I Oktasari IInda Duana, "Implementasi Kebijakan Pendidikan Lingkungan Hidup di SMANegeri1Perembun." Yogyakarta. Universitas negeri Yogyakarta 2015.

juga menghadirkan dampak positif yang nyata bagi masyarakat, kebijakan yang diterapkan berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan memberikan manfaat yang berarti bagi seluruh rakyat negara tersebut

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.⁹

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

⁹ Mulyadi, "Implementasi Organisasi, Yogyakarta," Gadjah Mada University 2015

tujuan kegiatan.¹⁰

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.

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

¹⁰ Zakky, *Pengertian Implementasi menurut Para Ahli, KBBI dan Secara Umum*, (Agustus 27, 2020)

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.¹¹

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."¹²

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

¹¹ Mulyadi, *"Implementasi Organisasi, Yogyakarta,"* Gadjah Mada University 2015, h.12

¹² Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h.65

kebijakan dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik. Implementasi kebijakan (*PolicyImplementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu.¹³

Selain itu berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program, Subarsono dalam bukunya yang berjudul Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut diantaranya:

1. Kondisi Lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program.

2. Hubungan Antar Organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu

¹³ Dunn, William N. *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), h.132

program

3. Sumber Daya Organisasi

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya yang baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non-manusia (*non human resources*) .

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Dengan demikian 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, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

B. 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.¹⁴

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, 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: ¹⁵

a. Komunikasi

Komunikasi Menurut Edward III, komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”.Informasi mengenai

¹⁴ Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implemntasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h.67

¹⁵ Edward III 4 *komponen teori implementasi peraturan* (2010), h. 96-110

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 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 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/Pelaksana Kebijakan

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 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.

- 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 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. 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.

4. Model *Bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith.¹⁶

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

¹⁶ Smith (Dalam Islamy 2001)

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.

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.

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

C. Pengertian Implementasi Dan Kebijakan

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*)”.¹⁷

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

¹⁷ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alvabeta 2020

yang diinginkan.¹⁸

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 program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.¹⁹

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.²⁰

a. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kebijakan implementasi

¹⁸ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 13

¹⁹ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, , h. 14

²⁰ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 15

Rippley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:²¹

- 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:²²

- a. 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

- b. Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau

²¹ Mulyadi, *Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

²² Mulyadi,*Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

c. Dukungan

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

d. Pembagian potensi

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

D. Konsep Perlindungan Perempuan Dan Anak

a. Pengertian Perlindungan Perempuan Dan Anak

Perlindungan perempuan dan anak merupakan upaya sistematis yang dilakukan oleh negara, masyarakat, dan keluarga untuk menjamin terpenuhinya hak-hak serta memberikan rasa aman dari segala bentuk kekerasan, diskriminasi, eksploitasi, dan perlakuan salah lainnya. Menurut UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, perlindungan adalah segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh keluarga, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, lembaga sosial, atau pihak lain baik sementara maupun berdasarkan

penetapan pengadilan. Sementara menurut UNICEF (United Nations Children's Fund), perlindungan anak adalah segala bentuk kegiatan untuk mencegah dan merespons eksploitasi, penyalahgunaan, pengabaian, kekerasan, dan pelanggaran lainnya terhadap hak-hak anak.

Perlindungan perempuan dan anak bukan hanya bersifat legal formal, melainkan juga menyentuh aspek sosial, budaya, dan psikologis. Perlindungan ini sangat penting karena perempuan dan anak merupakan kelompok rentan yang lebih sering menjadi korban kekerasan dan ketidakadilan dalam masyarakat.

- b. Tujuan Perlindungan Perempuan Dan Anak
 - a) Menjamin pemenuhan hak-hak perempuan dan anak secara menyeluruh
 - b) Memberikan perlindungan dari kekerasan fisik, seksual, emosional, dan ekonomi.
 - c) Menghapuskan praktik diskriminatif terhadap perempuan dan anak.
 - d) Mewujudkan keadilan gender dan keadilan sosial dalam kehidupan keluarga dan masyarakat.
- c. Prinsip-Prinsip Perlindungan
 - Non-diskriminasi
Kepentingan terbaik bagi anak (best interest of the child)
 - Hak untuk hidup tumbuh, dan berkembang
 - Hak untuk didengar pendapatnya.

E. Teori Fiqih Siyassah

1. Pengertian Fiqih Siyassah

Kata fiqh berasal dari *faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”. Kata “faqaha” diungkapkan dalam Al-Qur’an sebanyak 20 kali, 19 kali di antaranya digunakan untuk pengertian “kedalaman ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath’i*), merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut istilah fiqh adalah ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang di gali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili). Secara etimologis, fiqh adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara, atau pemahaman dan pengertian terhadap perkataan dan perbuatan manusia.²³ Secara terminologis, fiqh adalah pengetahuan yang sesuai dengan syara’ mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang tafshili (terperinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Al-Qur’an dan As-Sunnah). Jadi, fiqh menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama Islam yang bersumber dari Al-Qur’an dan As-Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.

²³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyassah Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung, Pustaka Setia, 2008), h 13

Dengan kata lain, fiqh adalah ilmu pengetahuan mengenai Islam.²⁴

Fiqh juga didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dari para ulama (mujtahidin) untuk menggali hukum-hukum syara' sehingga dapat diamalkan oleh umat Islam. Fiqh disebut juga dengan hukum Islam. Karena fiqh bersifat ijtihadiyah, pemahaman terhadap hukum syara' tersebut pun mengalami perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri.²⁵

Karena fiqh sebagai ilmu dan merupakan produk pemikiran dan ijtihad para mujtahid yang digali dan dirumuskan dari pokok-pokok atau dasar-dasar (ushul) syariat, ia bukan pokok-pokok atau dasar. Sebab, spesialisasi fiqh di bidang furu' (cabang-cabang/ partikularistik) dari ajaran dasar atau pokok. Dengan begitu, ilmu fiqh terdiri dari dua unsur, yaitu unsur ajaran pokok dan unsur furu'. Karena itu pula, ia dapat menerima perubahan sejalan dengan perkembangan dan kepentingan-kepentingan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan sesuai dengan perubahan zaman dan tempat. Adapun syariat, yang dasar atau pokok, sekali-kali tidak boleh diubah atau diganti.

Kata "siyasah" yang berasal dari kata sasa, berarti mengatur, mengurus dan memerintah; atau pemerintahan,

²⁴ Hasan, Mustofa, *Aplikasi Teori Politik Islam Perspektif Kaidah-Kaidah Fikih*, Madania Vol, XVIII, No. 1, Juni 2014

²⁵ Hidayat, Syaiful, *Tata Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah, Tafaquh*, Vol. 1, No. 2, Desember 2013

politik dan pembuatan kebijaksanaan.²⁶ Pengertian kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu. Secara linguistik, siyasah artinya megatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan, sebagaimana dalam kalimat sasa al-qaum, mengatur kaum, memerintah dan memimpin. Siyasah menurut bahasa mengandung beebrapa arti, yakni bisa diartikan memerintah, membuat kebijaksanaan, pengurus dan pengadilan.

Siyasah diartikan pula dengan “politik” sebagaimana uraian ayat-ayat Al-Qur’an tentang politik secara sepintas dapat ditemukan pada ayat-ayat yang berakar hukum. Siyasah adalah pengurusn kepentingan-kepentingan umat manusia sesuai degan syara’demi terciptanya kemashlahatan.²⁷

Secara terminologis, Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan bahwa siyasah adalah “pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan”.²⁸ Dari penegrtian-pengertian di atas tersebut, dapat disimpulkan bahwa siyasah mengandung beberapa pengertian, yaitu: a) Pengaturan kehidupan bermasyarakat; b) Pengendalian

²⁶ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

²⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 26

²⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

negara; c) Penciptaan kemaslahatan hidup manusia dalam kehidupan bernegara; d) Perumusan perundang-undangan yang bertujuan untuk mengendalikan kehidupan warga negara; e) Pengaturan hubungan antar negara; f) Strategi pencapaian kemaslahatan dalam bernegara.²⁹

Ilmu *Fiqh Siyasah* adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah ketatanegaraan Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai peraturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip Islam yang bertujuan untuk kemaslahatan umat.³⁰ Adapun kemaslahatan tersebut jika dilihat dari sisi syari'ah bisa dibagi menjadi tiga yaitu ada yang wajib melaksanakannya, ada yang sunnah melaksanakannya. Kemaslahatan tersebut haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan maqashid al-syari'ah, semangat ajaran, dalil-dalil kulli dan dalil qoth'i baik wurud maupun dalalahnya;
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudarat;

²⁹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h 27

³⁰ Mujar Ibnu Syarif dan Khamal Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan pemikiran Politik Islam*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h 10

- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas dalam arti kemaslahatan itu bisa dilaksanakan.³¹

Berdasarkan penegrtian etimologi dan terminologi di atas dapat ditarik keispmluan bahwa *Fiqh Siyasa* adalah ilmu tata negara Islam yang secara spesifik membahas tentang seluk-beluk pengaturan kepentingan umat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penerapan hukum, peraturan dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang bernafaskan atau sejalan dengan ajaran Islam, guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dijalaninya.

Literatur *Fiqh Siyasa* sesungguhnya dikenal dengan dua jenis siyasah. Pertama, siyasah syar'iyah yaitu siyasah yang proses penyusunannya memperhatikan norma dan etika agama. Kedua, siyasah wadh'iyah yaitu siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia semata yang dalam proses penyusunannya tidak memperhatikan norma dan etika agama. Siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah hanya memiliki satu sumber saja, yaitu sumber dari bawah atau sumber yang berasal dari manusia itu sendiri dan

³¹ H.A.Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih; Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang praktis*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2011), h 28-29

lingkungannya, seperti ara'ahl basher atau yang biasa disebut dengan pandangan para ahli atau pakar, al'urf (uruf), al'adah (adap), al-tajarib (pengalaman-pengalaman). Sumber-sumber hukum yang berasal dari manusia dan lingkungannya itu berbeda-beda dan terus menerus berkembang.

Setiap produk siyasah syar'iyah pastilah Islami. Namun tidak demikian dengan siyasah wadh'iyah. Siyasah wadh'iyah sangat boleh jadi bertentangan dengan ajaran islam karena dalam proses penyusunannya memang tidak lebih dulu merujuk pada ajaran atau norma agama. Namun hal ini bukan berarti setiap siyasah wadh'iyah pasti tidak Islami. Siyasah wadh'iyah bisa saja bernilai Islami atau dapat dikategorikan sebagai siyasah syar'iyah selama memenuhi enam macam kriteria sebagai berikut:

- a. Isinya sesuai atau sejalan atau tidak bertentangan secara hakiki dengan syariat Islam;
- b. Peraturan itu meletakkan persamaan kedudukan manusia di depan hukum dan pemerintahan;
- c. Tidak memberatkan masyarakat;
- d. Untuk menegakkan keadilan;
- e. Dapat mewujudkan kemaslahatan dan mampu menjauhkan kemudharatan;
- f. Prosedur pembentukannya melalui musyawarah

Di samping berbeda sumber pembentukannya, siyasah syar'iyah dan siyasah wadh'iyah juga dapat dibedakan dari tujuan yang hendak digapainya. Siyasah syar'iyah bertujuan mengantarkan rakyat menggapai kebahagiaan dunia dan akhirat, sementara siyasah wadh'iyah hanya bertujuan mengantarkan rakyat untuk menggapai kebahagiaan duniawi saja.

Siyasah yang adil adalah siyasah yang perlu ditumbuh kembangkan serta dilestarikan. Sebaliknya, siyasah yang zalim tidak patut dilakukan. Dalam kenyataan empirik adakalanya terjadi siyasah yang adil tercampur dengan siyasah yang zalim, sehingga dalam waktu yang sama bercampurlah antara yang adil dan yang zalim, atau antara yang benar dan yang salah, Allah SWT melarang menciptakan suasana demikian.

Paradigma pemikiran bahwa Islam adalah agama yang serba lengkap dan di dalamnya terdapat berbagai sistem kehidupan seperti ketatanegaraan.³² Dalam sistem ketatanegaraan tersebut pastilah terdapat seorang pemimpin yang memimpin orang-orang disekitarnya. Kepemimpinan tersebut haruslah sesuai dengan Undang-Undang dan tidak bertentangan dengan syari'at Islam yang menyangkut tentang prinsip *Fiqh Siyasah*, dimana ketentuan ataupun prinsip tersebut bersumber dari Al-Qur'an dan hadits.

³² J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah dan Pemikiran Lembaga Studi Islam dan Masyarakat*, (Jakarta, 1994), h 2

Prinsip-prinsip tersebut menyangkut antara manusia dengan manusia yang berpijak di atas bumi ini. Kita sebagai umar manusia wajib untuk menjalankan amalamal sholeh, maka Allah SWT akan selalu meridhai kita.

Dari dasar dan prinsip-prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem sosial pemerintahan dan sistem ekonomi sesuai dengan tuntutan zaman. Artinya, sistem dan bentuk pemerintahan serta teknis pengelolaan diserahkan kepada kehendak umat sesuai dengan masalahmasalah kehidupan duniawi yang timbul pada tempat dan zaman mereka.³³

2. Objek dan Bidang Bahasan Fiqih Siyasah

Setiap ilmu pstinya mempunyai objek dan bidang bahasannya, begitu pula dengan *Fiqh Siyasah*. *Fiqh Siyasah* adalah suatu ilmu yang otonom sekalipun bagian dari ilmu fiqh. *Fiqh Siyasah* mengkhususkan diri pada bidang muamalah dengan spesialis segala ihwal dan seluk beluk tata pengaturan Negara dan pemerintahan. *Fiqh Siyasah* memiliki persamaan dengan fiqh pada umumnya dan dengan siyasah syar'iyah, yakni sama-sama merupakan produk ijtihad. Fiqh berbeda dengan *Fiqh Siyasah* pada umumnya terdapat pada kajiannya.

Kajian *Fiqh Siyasah* sangatlah kuat dan umum, termasuk didalamnya megkaji tentang *Fiqh Siyasah*.

³³ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h. 20

Sementara kajian *Fiqh Siyasah* sangatlah terbatas, yakni hanya khusus membahas tentang masalah-masalah politik atau ketatanegaraan dalam perspektif Islam.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa objek kajian fiqh siyasah adalah membuat peraturan dan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mengurus Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran agama. Realisasinya untuk tujuan kemaslahatan dan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan, objek-objek kajian *Fiqh Siyasah* berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusan pentafsirannya, dengan mengingat persesuaian pentafsiran itu dengan jiwa syari'ah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan suatu mash dari nash-nash yang merupakan syari'ah amah yang tetap.

Dari pandangan-pandangan tersebut memberi gambaran bahwa objek bahasan *Fiqh Siyasah* secara garis besar adalah pengaturan dan perundang-undangan Negara sebagai pedoman dan landasan idiil dalam mewujudkan kemaslahatan umat, pengorganisasian dan pengaturan untuk mewujudkan kemaslahatan dan mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.³⁴

³⁴ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran Sejarah...*, h 27-28

Objek kajian Fiqh Siyaasah secara substansial berkaitan dengan ketatanegaraan, yang di dalamnya membicarakan perihal berikut:

- a) Hak-hak individu dalam bernegara;
 - b) Hak dan kewajiban individu dan masyarakat sebagai warga negara;
 - c) Hak dan kewajiban pemerintahan suatu negara;
 - d) Strategi operasional dalam melaksanakan pemilihan umum demi mencapai ledersitas suatu pemerintahan;
 - e) Perundang-undangan yang mengatur kehidupan politik masyarakat dan negara;
 - f) Pelaksanaan demokrasi politik;
 - g) Pengelolaan negara dan pencapaian tujuan; dan
 - h) Nilai-nilai kemaslahatan dalam bernegara.³⁵
3. Prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Fiqh Siyasah

Dalam menjalankan pemerintahan di dalam suatu lembaga haruslah memiliki tata cara tersendiri untuk menjalankannya. Tata cara ataupun prinsip-prinsip pemerintahan tersebut tidak hanya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku, tapi juga haruslah sesuai dengan syariat Islam. Adapun prinsip-prinsip pemerintahan yang sesuai dengan syariat Islam tersebut yaitu meliputi tata cara pemerintahan dalam konteks pemimpin, dimana secara

³⁵ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam...*, h. 36

umum seorang pemimpin dalam mengemban tugasnya senantiasa harus berorientasi pada terwujudnya kemaslahatan warganya baik secara fisik material maupun secara mental spiritual (kejiwaan). Hal ini sejalan dengan Qaidah fiqh. Adapun dalam mewujudkan kemaslahatan itu, syara' menetapkan prinsip-prinsip kuliyyah yaitu:

- a. Semua yang mengandung madlarat harus di jauhi atau di hilangkan
- b. Dalam menghindari dan menghilangkan yang madlarat ditempuh pula prinsip-prinsip:
 - 1) Dalam menghilangkan yang madlaratnya, tidak boleh dengan menempuh madlarat yang sama atau yang lebih berat madlaratnya.
 - 2) Dalam menghilangkan madlarat yang umum bolrh ditempuh dengan madlarat yang khusus, atau yang lebih ringan, bila tidak ada jalan lain.
- c. Menghindari yang mengandung kerusakan lebih diutamakan daripada sekedar mendatangkan kemaslahatan dan sekaligus menolak kemadlaratan.
- d. Pada prinsipnya dalam mencapai kemaslahatan, segala yang mendatangkan kesulitan hidup dihilangkan.³⁶

³⁶ Asjmuni A. Rahman, *Metode Penerapan Hukum Islam, Cetakan Ke-1* (Jakarta: PT. Bulan Bintang, 1986), h 3-4

Menurut Al-Baqilani, pengetahuan seorang *khalifah* tentang keistimewaan sifat-sifat pribadi seorang calon penggantinya tidak bisa dijadikan sebagai dasar untuk mengangkat *khalifah*. Namun pengangkatan bisa dilakukan melalui penunjukan yang disertai perjanjian. Sebagai langkah alternatif, *khalifah* dapat dipilih oleh kelompok yang melepas dan mengikat terdiri atas para imam Ahlisunnah, siapapun mereka tetapi bisa dipastikan meliputi ulama senior. Pemilihan semacam ini dianggap sah, bahkan bila dilaksanakan hanya oleh satu orang selama disaksikan oleh banyak umat Islam. Orang yang berhak dicalonkan sebagai kepala Negara menurut Al-Mawardi memiliki tujuh syarat berikut ini, yaitu:

- a. Adil dengan segala persyaratannya;
- b. Memiliki ilmu yang dapat digunakan untuk ijtihad di dalam hukum dan kasus-kasus hukum yang harus dipecahkan;
- c. Sehat pancaindranya baik pendengaran, penglihatan, lisannya agar dapat digunakan sebagaimana mestinya;
- d. Sehat anggota badannya dari kekurangan-kekurangan yang dapat mengganggu gerakannya;
- e. Kecerdasan dan kemampuan di dalam mengatur rakyat dan kemaslahatan;
- f. Kebenaran dan punya tanggung jawab dan tabah di dalam mempertahankan negara dan memerangi musuh;

g. Nasab, imam itu harus keturunan Quraisy atas dasar nash dan ijma.³⁷

4. Pemimpin dan Kepemimpinan dalam kajian fiqh siyasah

Dalam masyarakat beradab, kepemimpinan dibangun atas dasar konsensus nilai-nilai kearifan lokal. Jika kultur dan kearifan lokal dikaitkan dengan aktivitas kepemimpinan, maka ia menjadi sebuah entitas yang tidak bisa dipisahkan. Kepemimpinan tidak bisa terlepas dari nilai-nilai budaya dan kehidupan sosial masyarakat yang dianut. Ia tidak bisa dipertentangkan, tetapi ia harus direlasikan atau bahkan diintegrasikan. Salah satu ciri kearifan lokal adalah memiliki tingkat solidaritas yang tinggi atas lingkungannya.³⁸

Dalam khasanah sosiologi Islam, Ibnu Khaldun dikenal sebagai peletak dasar teori solidaritas masyarakat atau dikenal dengan teori 'Ashâbiyat. Teori ini merupakan pengejawantahan dari teori harmoni ka al-jasad al-wahid dalam ajaran Islam, yang menggambarkan kelaziman saling melindungi dan mengembangkan potensi serta saling mengisi dan membantu di antara sesama. Melalui teori harmoni ka al-jasad al-wahid dimisalkan kehidupan komunitas muslim itu dengan ka al-bunyan yasuddu ba'duha ba'dla bagaikan sebuah bangunan, yang antara

³⁷ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Cetakan ake-4, (Jakarta: Kencana, 2009), h 70-71

³⁸ <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

elemen bangunan yang satu dengan yang lainnya saling memperkuat memperkuat Teori 'Ashâbiyat solidaritas kelompok dan konsep ta'âwun al-ihsan itu didasarkan atas pemikiran ajaran Islam, yang di dalamnya terkandung norma akidah dan syari'at.

Ibnu Taimiyyah menyatakan agama Islam tidak akan bisa tegak dan abadi tanpa ditunjang oleh kekuasaan, dan kekuasaan tidak bisa langgeng tanpa ditunjang dengan agama. Dalam Islam istilah kepemimpinan dikenal dengan kata Imamah. Sedangkan kata yang terkait dengan kepemimpinan dan berkonotasi pemimpin dalam Islam ada delapan istilah, yaitu; Imam dalam Surat al-Baqarah 124. *Khalifah* pada al-Baqarah: 30. Malik, al-Fatihah : 4, Wali pada al-A'raf : 3. 'Amir dan Ra'in, Sultan, Rais, dan Ulil 'amri.³⁹

Surat Al-Baqarah Ayat 124

وَإِذْ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۚ
قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۖ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ

Artinya: Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat (perintah dan larangan), lalu Ibrahim menunaikannya. Allah berfirman: "Sesungguhnya Aku akan menjadikanmu

³⁹ <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

imam bagi seluruh manusia". Ibrahim berkata: "(Dan saya mohon juga) dari keturunanku". Allah berfirman: "Janji-Ku (ini) tidak mengenai orang yang zalim".⁴⁰

Surat Al-Baqarah Ayat 30

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا
مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۗ قَالَ
إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ

Artinya: Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para Malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang *khalifah* di muka bumi". Mereka berkata: "Mengapa Engkau hendak menjadikan (*khalifah*) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?" Tuhan berfirman: "Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui".⁴¹

Surat Al-Fatihah Ayat 4

مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ

⁴⁰ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 124, Departemen Agama RI, Bandung: CV. Daus Sunnah, 2015

⁴¹ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Baqarah Ayat 30..., 2015

Artinya: Yang menguasai di Hari Pembalasan.⁴²

Surat Al-A'raf Ayat 3

اَتَّبِعُوا مَا اَنْزَلَ الْيَكْمُ مِنْ رَبِّكُمْ وَلَا تَتَّبِعُوا مِنْ دُونِهِ ۚ اُولَئِكَ قَلِيلًا مَّا
تَذَكَّرُونَ

Artinya: Ikutilah apa yang diturunkan kepadamu dari Tuhanmu, dan janganlah kamu ikuti selain Dia sebagai pemimpin. Sedikit sekali kamu mengambil pelajaran.⁴³

Menurut Quraish Shihab, imam dan *khalifah* dua istilah yang digunakan Alquran untuk menunjuk pemimpin. Kata imam diambil dari kata amma-ya'ummu, yang berarti menuju, dan meneladani. Kata *khalifah* berakar dari kata khalafa yang pada mulanya berarti "di belakang". Kata *khalifah* sering diartikan "pengganti" karena yang menggantikan selalu berada di belakang, atau datang sesudah yang digantikannya

Beberapa dasar kepemimpinan menurut islam sebagai berikut:⁴⁴

Pertama, tidak mengambil orang kafir atau orang yang tidak beriman sebagai pemimpin bagi orang-orang

⁴² Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Fatihah Ayat 4..., 2015

⁴³ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-A'raf Ayat 3..., 2015

⁴⁴ <https://uin-suska.ac.id/2016/04/18/islam-dan-kepemimpinan-sebuah-catatan-untuk-pemimpin-dan-calon-pemimpin-muslim-akhmad-mujahidin/> di akses pada 03 Januari 2022 jam 15:25

muslim karena bagaimanapun akan mempengaruhi kualitas keberagamaan rakyat yang dipimpinnya, sebagaimana firman Allah dalam Al-Qur'an; Surat An-Nisaa: 144.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ الْمُؤْمِنِينَ ۚ أُرِيدُونَ أَنْ يُجْعَلُوا لِلَّهِ عَلَيْكُمْ سُلْطَانًا مُبِينًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan orang-orang kafir sebagai pemimpin selain dari orang-orang mukmin. Apakah kamu ingin memberi alasan yang jelas bagi Allah (untuk menghukummu).⁴⁵

Kedua, tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, sebagaimana firman Allah dalam Surat Al-Maidah: 57.

الَّذِينَ مِنْ وَلَعِبًا هَزَؤُا دِينَكُمْ اتَّخَذُوا الَّذِينَ اتَّخَذُوا لَا آمَنُوا الَّذِينَ يَأْتِيهَا
مُؤْمِنِينَ كُنْتُمْ أَنْ اللَّهَ وَاتَّقُوا أَوْلِيَاءَ الْكُفَّارِ قَبْلَكُمْ مِنَ الْكُتُبِ أَوْتُوا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu menjadikan pemimpinmu orang-orang yang membuat agamamu jadi bahan ejekan dan permainan, (yaitu) di antara orang-orang yang telah diberi kitab sebelumnya dan orang-orang kafir (orang

⁴⁵ Al-Qur'an terjemahan, Surat An-Nisaa: 144..., 2015

musyrik). Dan bertakwalah kepada Allah jika kamu orang-orang beriman.⁴⁶

Ketiga, pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, pemberian tugas atau wewenang kepada yang tidak berkompeten akan mengakibatkan rusaknya pekerjaan bahkan organisasi yang menaunginya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah masa kehancurannya. (HR Bukhori dan Muslim).⁴⁷

Keempat, pemimpin harus bisa diterima (acceptable), mencintai dan dicintai umatnya, mendoakan dan didoakan oleh umatnya. Sebagaimana Sabda Rasulullah SAW:

خِيَارُ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تُحِبُّوهُمْ وَيُحِبُّونَكُمْ، وَتُصَلُّونَ عَلَيْهِمْ وَيُصَلُّونَ عَلَيْكُمْ وَشَرَّ أُمَّتِكُمُ الَّذِينَ تَبْغِضُونَهُمْ وَيَبْغِضُونَكُمْ، وَتَلْعَنُونَهُمْ وَيَلْعَنُونَكُمْ

Artinya: Sebaik-baiknya pemimpin adalah mereka yang kamu cintai dan mencintai kamu, kamu berdoa

⁴⁶ Al-Qur'an terjemahan, Al-Maidah: 57..., 2015

⁴⁷ <https://www.eramuslim.com/suara-langit/penetrasi-ideologi/jika-bukan-ahlinya-yang-mengurus-tunggulah-kehancuran.htm#.YeT-xPgXIU>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

untuk mereka dan mereka berdoa untuk kamu. Seburuk-buruk pemimpin adalah mereka yang kamu benci dan mereka membenci kamu, kamu melaknati mereka dan mereka melaknati kamu. (HR Muslim).⁴⁸

Kelima, pemimpin harus mengutamakan, membela dan mendahulukan kepentingan umat, menegakkan keadilan, melaksanakan syari'at, berjuang menghilangkan segala bentuk kemunkaran, kekufuran, kekacauan, dan fitnah, sebagaimana Firman Allah SWT. Dalam Alquran, Surat Al-Maidah: 8



يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا
نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۖ عَدْلُوا ۖ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ
بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah

kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.⁴⁹

Keenam, pemimpin harus memiliki bayangan sifat-sifat Allah swt yang terkumpul dalam Asmaul Husna dan sifat-sifat Rasul-rasul-Nya.

Dalam Islam tegas dalam menyikapi adanya dualisme dalam kepemimpinan dalam tubuh umat Islam. Tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam semnetara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam. Kecaman untuk para pemberontak ini ada dalam sebuah hadis yang artinya:

إِذَا بُويعَ لِخَلِيفَتَيْنِ فَاقْتُلُوا الْآخَرَ مِنْهُمَا

Artinya: Jika didapati ada dua orang imam, maka bunuhlah yang terakhir dari keduanya. (HR. Muslim, No. 1853).⁵⁰

Hal ini juga menjadi cerminan dari kehidupan bernegara antara pemimpin dan warganya. Tidak boleh ada dua pemimpin dalam tubuh umat islam. Dalam hadis lain juga dikuatkan bahwa:

⁴⁹ Al-Qur'an terjemahan, Surat Al-Maidah Ayat 8..., 2015

⁵⁰ <https://almanhaj.or.id/2906-baiat-antara-yang-syari-dan-yang-bidah.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

وَمَنْ بَايَعَ إِمَامًا فَأَعْطَاهُ صَفَقَةً يَدِهِ وَثَمَرَةً قَلْبِهِ فَلْيُطِعهُ إِنَّ اسْتَطَاعَ فَإِنْ جَاءَ
آخِرٌ يَنْزَعُهُ فَاضْرِبُوا عَنْقَ الْآخِرِ ۖ

Artinya: Siapa yang membai'at seorang imam (pemimpin) lalu memberikan genggamannya dan menyerahkan buah hatinya, hendaklah ia menaatinya semaksimal mungkin. Dan jika datang orang lain yang mencabut kekuasaan itu, penggallah leher orang itu. (HR. Muslim).⁵¹

Berdasarkan dalili-dalil di atas tentang dasar kepemimpinan menurut islam dan dualisme kepemimpinan dalam tubuh umat Islam, bahwa pemimpin harus mempunyai kriteria kepemimpinan yang harus terpenuhi, pertama tidak menjadikan seorang kafir sebagai pemimpin bagi umat islam, kedua tidak mengangkat pemimpin dari orang-orang yang mempermainkan Agama Islam, ketiga pemimpin harus mempunyai keahlian di bidangnya, keempat pemimpin yang dicintai umatnya, kelima pemimpin yang mengutamakan kepentingan umat, keenam mempunyai sifat-sifat seperti kepemimpinan nabi. Dalam hal dualisme kepemimpinan dalam umat islam tidak diperkenankan bagi seseorang menjadi imam sementara sudah ada imam lainnya yang telah lebih dahulu memimpin umat islam. Imam kedua diistilahkan sebagai pemberontak

⁵¹ <https://muslim.or.id/26277-wajibnya-baiat-kepada-ulil-amri.html>, (di akses 17 Januari 2021, jam 14.15 WIB)

yang memakai sifat munafik, yakni memecah-belah pesatuan umat islam.

Menurut Imam Al-Mawardi untuk menjadi pemimpin harus mempunyai tujuh kriteria yang harus terpenuhi yaitu:⁵²

1. adil dalam arti yang luas
2. memiliki ilmu untuk dapat melakukan ijtihad di dalam menghadapi persoalan-persoalan dan hukum
3. sehat pendengaran, mata dan lisan supaya dapat berurusan langsung dengan tanggung jawab
4. sehat badan sehingga tidak terhalang untuk melakukan gerak dan melangkah cepat
5. pandai dalam mengendalikan urusan rakyat dan kemaslahatan umat
6. berani dan tegas membela rakyat, wilayah dan menghadapi musuh
7. keturunan Quraisy

Ketujuh syarat tersebut harus terpenuhi sebelum seseorang dipilih atau diberi mandat untuk menjabat sebagai kepala negara atau pemimpin. Syarat ahlul ijtihad bagi calon pemimpin merupakan hal yang paling penting, karena mengemban tugas sebagai pemimpin sangatlah berat untuk dilaksanakan jika tidak mempunyai ilmu yang luas.

⁵² Al-Mawardi, "ahkam sulthaniyah system pemerintahan khilafah Islam", (jakarta:qisthi press), 2015

Dalam permasalahan yang penulis ingin teliti terhadap Praktik Politik Dinasti dalam Pemilihan Umum di Indonesia, berdasarkan tujuh kriteria menurut imam Al-Mawardi di atas, bahwa sangat sedikit yang meyinggung mengenai rangkap jabatan yakni hanya beberapa kriteria saja, bahkan kriteria tersebut bersifat umum. Oleh karena itu nilai-nilai dalam islam menjadi dasar bagi penulis untuk menganalisis permasalahan Praktik Politik Dinasti dalam Pemilihan Umum di Indonesia.

