

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Implementasi Kebijakan Kepegawaian

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting setelah perumusan kebijakan. Sebaik apa pun sebuah kebijakan disusun, jika tidak diimplementasikan dengan baik, maka kebijakan tersebut tidak akan membawa hasil yang diharapkan. Dalam konteks kepegawaian, hal ini sangat relevan karena pegawai negeri sipil (PNS) merupakan ujung tombak pelayanan publik dan pelaksana kebijakan negara.

Menurut Edi Suharto, implementasi kebijakan mencakup serangkaian aktivitas yang dimulai dari penyampaian kebijakan kepada publik, pemilihan instrumen kebijakan, penentuan staf pelaksana, pengalokasian anggaran, penyediaan layanan, hingga evaluasi hasil. Artinya, implementasi bukan hanya sekadar menjalankan aturan, melainkan sebuah proses yang kompleks dan sistematis untuk memastikan kebijakan benar-benar efektif di lapangan.²⁰

Samodra Wibawa²¹ menekankan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil jika para pelaksana mematuhi instruksi dan petunjuk yang diberikan. Namun, apabila instruksi tersebut tidak jelas atau terjadi distorsi informasi, maka implementasi

²⁰ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2007), h. 36

²¹ Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik* (Jakarta: Intermedia, 2022), h. 94.

bisa gagal. Dalam konteks kepegawaian, hal ini sering terlihat ketika aturan mengenai disiplin PNS tidak dipahami dengan baik oleh pegawai, sehingga menimbulkan pelanggaran seperti keterlambatan kerja atau tidak menaati jam dinas.

Lebih jauh lagi, Edwards III—yang dikutip oleh Leo Agustino menyebutkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang berdiri di antara formulasi kebijakan dan evaluasi. Ia menekankan bahwa terdapat empat faktor kunci yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur birokrasi menjadi penting karena menentukan bagaimana kebijakan dijalankan. Struktur yang terlalu panjang dan berbelit-belit dapat menghambat efektivitas implementasi. Dalam kasus di Kabupaten Kepulauan Talaud, struktur organisasi dinilai cukup baik karena tidak menciptakan rantai komando yang panjang, sehingga pengawasan lebih efektif.

2. Sumber Daya (*Resources*)

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun fasilitas pendukung. Di Talaud, meskipun sebagian besar pegawai sudah memiliki pendidikan sarjana hingga magister, pembagian kerja belum sepenuhnya sesuai dengan keahlian.

3. Disposisi atau Sikap Pelaksana (*Disposition*)

Sikap, komitmen, dan integritas pegawai menjadi faktor penentu dalam implementasi kebijakan. Di Talaud, masih ditemukan pegawai yang melanggar aturan disiplin seperti datang terlambat atau pulang sebelum waktunya.

4. Komunikasi (*Communication*)

Faktor komunikasi menempati posisi penting karena keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada sejauh mana kebijakan tersebut dipahami oleh pelaksana dan target sasaran. Di Talaud, komunikasi dilakukan melalui rapat-rapat dinas, rapat harian, dan penyampaian aturan lewat papan pengumuman.

Berdasarkan teori Edward III ini, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan disiplin PNS di Kabupaten Talaud relatif baik dalam aspek komunikasi dan struktur birokrasi, cukup baik dalam penyediaan sumber daya, tetapi masih lemah dalam aspek disposisi pegawai.²²

Hal ini menunjukkan bahwa tantangan terbesar dalam implementasi kebijakan kepegawaian bukan hanya terletak pada regulasi atau struktur organisasi, melainkan pada sikap, mental, dan komitmen pegawai untuk mematuhi aturan. Dengan demikian, untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan kepegawaian, diperlukan upaya pembinaan yang lebih intensif, pemberian reward and punishment yang tegas, serta penanaman budaya kerja yang disiplin dan profesional.

²² Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2020), h. 1.

B. Teori Sistem Pengadaan Pegawai

Pengadaan pegawai, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS), adalah suatu sistem yang bertujuan untuk menyediakan sumber daya aparatur negara yang berkualitas, profesional, dan sesuai dengan kebutuhan organisasi. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pada pasal 16 menegaskan bahwa pengadaan pegawai dilakukan untuk mengisi formasi yang lowong karena pensiun, berhenti, meninggal dunia, atau adanya perluasan organisasi.²³

Selain itu, PP Nomor 98 Tahun 2000 jo. PP Nomor 11 Tahun 2002 mengatur secara rinci bahwa pengadaan PNS meliputi perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan sebagai CPNS hingga pengangkatan menjadi PNS.²⁴

Dengan demikian, sistem pengadaan pegawai tidak hanya terbatas pada proses rekrutmen semata, tetapi merupakan rangkaian kebijakan yang terintegrasi mulai dari analisis kebutuhan hingga penempatan pegawai secara resmi di instansi pemerintah.

1. Tahap Perencanaan

Perencanaan merupakan dasar dari keseluruhan sistem pengadaan. Menurut Perka BKN No. 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Kebutuhan PNS, analisis

²³ Republik Indonesia, *UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, Vol. 5 No. 2, h. 81

²⁴ Republik Indonesia, *PP No. 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan PNS jo. PP No. 11 Tahun 2002*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS, Vol. 5 No. 2, h. 81

kebutuhan pegawai dilakukan secara sistematis dengan memperhatikan beban kerja, standar kemampuan, waktu kerja, dan profil daerah.

Instrumen utama dalam tahap ini adalah analisis jabatan yang diatur melalui Perka BKN No. 12 Tahun 2011. Analisis jabatan bertujuan untuk mengidentifikasi tugas, tanggung jawab, dan persyaratan kualifikasi setiap jabatan sehingga dapat ditentukan jumlah pegawai yang dibutuhkan. Perencanaan yang tidak berbasis analisis jabatan dan beban kerja berpotensi menghasilkan jumlah pegawai yang berlebihan, distribusi tidak merata, dan beban anggaran yang tidak seimbang. Oleh karena itu, kebijakan moratorium penerimaan CPNS (2011–2012) diberlakukan untuk menata ulang jumlah dan distribusi pegawai.²⁵

2. Tahap Pengumuman dan Pelamaran

Pengumuman formasi dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan wajib disebarluaskan seluas-luasnya minimal 15 hari sebelum penutupan pendaftaran. Pengumuman harus mencantumkan jenis jabatan, jumlah formasi, kualifikasi pendidikan, alamat pengiriman lamaran, serta batas waktu.

Kelemahan pada tahap ini sering kali terletak pada keterbatasan informasi yang diberikan, seperti tidak adanya uraian tugas, kondisi kerja, maupun risiko jabatan. Akibatnya,

²⁵ Perka BKN No. 19 Tahun 2011, *Pedoman Umum Penyusunan Kebutuhan PNS*, h. 82

calon pelamar tidak memahami dengan jelas kompetensi yang dibutuhkan. Transparansi informasi menjadi faktor penting agar rekrutmen tidak hanya formalitas, tetapi benar-benar menarik calon yang tepat.²⁶

3. Tahap Penyaringan/Seleksi

Seleksi dilakukan melalui beberapa tahapan: administrasi, ujian tertulis, psikotes, wawancara, tes kesehatan, hingga uji kompetensi bidang Inovasi besar dalam tahap ini adalah penerapan Computer Assisted Test (CAT). Metode CAT menggantikan sistem manual yang rawan kebocoran soal, kecurangan, dan manipulasi hasil ujian. Dengan CAT, soal diujikan melalui komputer, hasil dapat langsung diumumkan, serta tingkat transparansi meningkat.

Namun, implementasi CAT juga memiliki tantangan seperti biaya pengadaan perangkat, keterbatasan jaringan, serta keterbatasan soal yang valid dan berkualitas. Oleh karena itu, perlu adanya standarisasi soal seleksi CPNS secara nasional yang disusun oleh lembaga berwenang seperti BKN atau Kementerian PAN-RB

4. Tahap Pengangkatan CPNS hingga PNS

Peserta yang lulus seleksi diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) dengan masa percobaan minimal satu tahun dan maksimal dua tahun. Syarat pengangkatan menjadi PNS antara lain:

²⁶ Perka BKN No. 12 Tahun 2011, *Analisis Jabatan*, h. 82

- a. Penilaian prestasi kerja minimal kategori baik.
- b. Sehat jasmani dan rohani.
- c. Lulus pendidikan dan pelatihan (diklat) prajabatan

Masa percobaan CPNS seharusnya menjadi tahap krusial untuk menilai kinerja dan integritas calon pegawai.²⁷

5. Orientasi dan Pembinaan

Orientasi pegawai baru bertujuan membantu mereka beradaptasi dengan budaya kerja, struktur organisasi, serta aturan birokrasi. Menurut Sedarmayanti, orientasi mencakup pengakraban pegawai baru dengan tugas, lingkungan kerja, kebijakan organisasi, serta rekan kerja. Selain itu, diklat prajabatan berfungsi membentuk sikap profesionalisme, netralitas, serta komitmen pelayanan publik. Jika CPNS tidak memenuhi standar, maka sesuai PP No. 98 Tahun 2000 dapat dihentikan.²⁸

6. Faktor Penghambat Sistem Pengadaan

Beberapa faktor yang membuat pengadaan PNS tidak efektif adalah:

- a. Campur tangan politik dan nepotisme dalam penentuan formasi dan hasil seleksi
- b. Kebijakan politis dan “family system” yang mempengaruhi rekrutmen

²⁷ Perka BKN No. 30 Tahun 2007, *Pedoman Pengadaan CPNS*, h. 83

²⁸ Perka BKN No. 9 Tahun 2010, *Pedoman Ujian Penyaringan CPNS di Lingkungan BKN*, h. 85

- c. Ketidaksesuaian antara kebutuhan organisasi dengan jumlah pegawai yang diterima.
- d. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi proses rekrutmen World Bank mencatat bahwa di negara berkembang, kepegawaian sering dijadikan alat politik sehingga menghasilkan pegawai yang berlebihan jumlahnya namun rendah kompetensinya.²⁹

7. Solusi dan Penguatan Sistem

Untuk menciptakan sistem pengadaan pegawai yang efektif, beberapa langkah penting perlu ditempuh:

- a. Standarisasi nasional materi ujian CPNS dengan menggunakan CAT.
- b. Keterlibatan publik sebagai pengawas independen sejak tahap pengumuman hingga penetapan hasil
- c. Pembentukan Komisi Kepegawaian Negara sebagai lembaga independen untuk menghindari campur tangan politik
- d. Kerja sama dengan universitas dalam penyediaan soal ujian, pengawasan, serta pengolahan hasil seleksi
- e. Orientasi dan pembinaan berkelanjutan agar CPNS yang lulus benar-benar memenuhi standar kompetensi dan integritas.³⁰

²⁹ Sedarmayanti, *Manajemen SDM, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen PNS* (Bandung: Refika Aditama, 2011), h. 79-80

³⁰ Rivai, Veithzal & Sagala, Eva J., *Manajemen SDM untuk Perusahaan: Dari Teori ke Praktik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), h. 79

C. Teori Merit System

Merit system merupakan sebuah sistem kepegawaian yang menekankan bahwa setiap pengangkatan, promosi, maupun penempatan pegawai harus dilakukan berdasarkan prinsip keadilan, kecakapan, serta kemampuan objektif yang dimiliki oleh individu, bukan karena faktor politik, hubungan keluarga, maupun kedekatan pribadi. Sistem ini hadir sebagai bentuk koreksi terhadap praktik-praktik lama dalam birokrasi seperti *spoil system*, *nepotism system*, dan *patronage system* yang cenderung menimbulkan ketidakadilan dan merusak profesionalisme aparatur.

Menurut Folette, merit system adalah sebuah proses dalam birokrasi yang bertujuan untuk mempromosikan dan mempekerjakan pegawai berdasarkan kemampuan aktual yang mereka miliki dalam melaksanakan tugas, bukan karena faktor koneksi politik ataupun kedekatan dengan pihak tertentu³¹. Hal ini menunjukkan bahwa merit system menuntut adanya keadilan, transparansi, serta objektivitas dalam seleksi pegawai.

Selanjutnya, Kartono menjelaskan bahwa merit system adalah reaksi terhadap sistem-sistem kepegawaian yang sarat kepentingan seperti *spoil system*, *nepotism system*, dan *patronage system*. Ia menekankan bahwa dalam merit system, penempatan pejabat harus memperhatikan lima aspek utama: (1) pendidikan dan pelatihan, (2) pengalaman kerja, (3)

³¹ Folette, 2004, dalam *Jurnal Moderat*, Volume 6 Nomor 3, h. 526.

keterampilan, (4) etika, dan (5) masa kerja. Pendidikan dan pelatihan berfungsi meningkatkan kualitas intelektual pegawai; pengalaman kerja memberikan pembelajaran praktis; keterampilan mencakup kemampuan teknis, sosial, maupun verbal; etika menekankan integritas dan sikap moral; sementara masa kerja berkaitan dengan akumulasi pengetahuan dan kematangan seorang pegawai dalam menjalankan tugas³².

Dalam praktiknya, merit system sangat relevan dengan prinsip *the right man on the right place*, yaitu menempatkan orang yang tepat pada jabatan yang tepat. Hal ini sejalan dengan tujuan reformasi birokrasi di Indonesia, yakni membangun aparatur sipil negara (ASN) yang profesional, berintegritas, dan mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Shah bahkan menyebut bahwa konsep merit system berasal dari istilah *meritokrasi*, yang merupakan gabungan dari kata *merit* (kecemerlangan) dan *kratos* (kekuasaan/sistem). Dengan demikian, meritokrasi adalah sistem yang memberikan kesempatan kepada individu untuk menduduki posisi tertentu berdasarkan kemampuan dan prestasi yang dimiliki, bukan karena warisan politik atau kedudukan sosial³³

Penerapan merit system memiliki dampak yang signifikan terhadap birokrasi, antara lain:

1. Meningkatkan profesionalisme pegawai, karena mereka dipilih berdasarkan kualifikasi objektif.

³² Moekijat, 2007, dalam *Jurnal Moderat*, Volume 6 Nomor 3, h. 530.

³³ Kartono, 2001, dalam *Jurnal Moderat*, Volume 6 Nomor 3, h. 530-531.

2. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, karena sistem ini menutup peluang adanya praktik KKN (korupsi, kolusi, nepotisme).
3. Mendorong motivasi kerja pegawai, sebab promosi jabatan diberikan sesuai kinerja, bukan karena hubungan pribadi.
4. Meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena pejabat yang ditempatkan sesuai dengan kompetensinya akan lebih efektif dalam menjalankan tugas.

Dengan demikian, merit system merupakan pondasi penting dalam pembangunan sumber daya manusia aparatur yang berkualitas. Implementasinya menjadi bagian integral dari reformasi birokrasi yang ditujukan untuk mewujudkan *good governance* dan *clean government*.

D. Teori Fiqih Siyash

Dalam bahasa arab Kata fiqih berasal dari kata fagahayafgahufighan. Berarti mengerti atau memahami. Secara bahasa fiqih adalah paham yang mendalam. *Imam al-Tarmidzi*, seperti di kutip Amir Syarifuddin, menyebut “fiqih tentang sesuatu” berarti mengetahui batinnya sampai kepada kedalamannya. Kata “*fagaha*” diungkapkan dalam Alqur’an sebanyak 20 kali, 19 kali diantaranya digunakan untuk pengertian “kedalam ilmu yang dapat diambil manfaat darinya.” Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti

(*gath"i*) , fiqih merupakan "ilmu" tentang hukum yang tidak pasti (*Zhanni*).³⁴

Secara etimologi, fiqih adalah pengetahuan tentang hukumhukum yang sesuai dengan syara mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalil yang tafshili (terprinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari sumbernya, Alquran dan As-sunnah), jadi fiqih menurut istilah adalah pengetahuan mengenai hukum agama islam yang bersumber dari Al-quran dan Sunnah yang disusun oleh mujtahid dengan jalan penalaran dan ijtihad.³⁵

Beberapa ulama berbeda pendapat mengenai ruang lingkup kajian fiqih siyasah. Perbedaan tersebut tidak terlalu berprinsip hanya saja teknisnya yang membedakan. Dari perbedaan pendapat tersebut, maka pembagian fiqih siyasah dapat disederhanakan menjadi dua bagian pokok, yaitu:

1. Siyasah Tanfidziyah

a. Pengertian Siyasah Tanfidziyah

Istilah *Siyasah* berasal dari kata kerja *sasa* dalam bentuk lampau (*fi'il madhi*), yang berarti mengatur, mengelola, memerintah, atau merumuskan kebijakan pemerintahan. Dalam pandangan Muhammad Iqbal sebagaimana tertuang dalam bukunya *Fiqih Siyasah, Siyasah Tanfidziyah* merujuk pada kewenangan untuk menjalankan undang undang, di mana negara berperan sebagai

³⁴ Muhamad Iqbal, *Fiqih Siyasah*,(Jakarta:Prenemedia Group, 2014), h. 3

³⁵ Juhaya S. Pradja, *Fiqih Siyasah*, (Bandung : Pustaka Setia. 2015),h. 3

pemegang kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*). Negara memiliki otoritas untuk merinci serta mewujudkan peraturan perundang-undangan yang telah disusun. Negara juga menetapkan kebijakan, baik dalam konteks domestik maupun dalam hubungan luar negeri (internasional).

Kekuasaan tertinggi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut berada pada pemerintah, yang dibentuk berdasarkan kondisi dan kebutuhan yang berbeda-beda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Seperti halnya kebijakan legislatif yang harus tetap sejalan dengan ajaran Islam, kebijakan eksekutif dalam ranah politik pun harus sesuai dengan ketentuan nash dan prinsip kemaslahatan.

b. Dasar Hukum *Siyasah Tanfidziyah*

1) Al-Qur'an

Al-Qur'an merupakan sumber utama ajaran Islam yang menjadi dasar dalam penetapan hukum-hukum syariat. Kitab suci ini adalah mukjizat terbesar yang diturunkan Allah SWT kepada Nabi Muhammad SAW. Sebagai kitab suci umat Islam, Al-Qur'an sebagai pedoman hidup bagi seluruh umat manusia. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa ayat-ayat yang terkandung di dalamnya mengandung ajaran serta

arahan yang dapat dijadikan panduan dalam menjalani kehidupan di dunia.³⁶

Pemerintahan yang baik dan benar. Keadilan merupakan prinsip utama dalam Islam yang ditegaskan baik dalam Al-Qur'an maupun Hadis. Oleh karena itu, seluruh aturan dan tuntunan agama Islam dibangun atas asas keadilan, termasuk keadilan dalam pemberian hak, di mana setiap individu diberikan hak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam syariat Islam.³⁷ Islam mengajarkan kepada umatnya untuk senantiasa bersyukur atas segala nikmat yang diberikan oleh Allah SWT, sebagaimana yang ditegaskan secara jelas dalam firman-Nya pada Surah An-Nisa' ayat 58:32

اللَّهُ إِنَّ أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكْمَتُمْ وَإِذَا أَهْلَهَا إِلَى الْأَمْنِ تَوَدُّوا أَنْ يَأْمُرَكُمْ
بَصِيرًا سَمِيْعًا كَانَ اللَّهُ إِنَّ بِهِ يَعِظُكُمْ نِعْمًا اللَّهُ إِنَّ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”

³⁶ Manna Khalil al-Qattan, *Mabahlits Fi Ulum Al-Qur'an*, Terj. Mudzakir AS, (Jakarta: Pusaka Litera Antaranusa, 1998), cet. Ke-4, h. 11.

³⁷ Abu Fahmi, *Hrd Syari'ah Teori dan Implementasi* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2014).h. 20.

Islam mengajarkan umatnya untuk bersyukur atas nikmat Allah, salah satunya dengan menunaikan amanah dan berlaku adil. Dalam Surah An-Nisa' ayat 58, Allah memerintahkan agar amanah disampaikan kepada yang berhak dan keadilan ditegakkan dalam memutus perkara. Ini menunjukkan bahwa rasa syukur tidak hanya diucapkan, tetapi diwujudkan melalui perbuatan yang sesuai dengan ajaran-Nya.

2) Al-Hadits

Seperti halnya Al-Qur'an, Sunnah (hadis) Nabi juga memiliki kedudukan sebagai salah satu sumber hukum Islam atau dalil syar'i. Kedudukan ini didasarkan pada kandungan norma-norma dalam Sunnah yang menjadi dasar dalam menetapkan hukum syariat. Dari Sunnah inilah hukum-hukum syara' digali, ditemukan, dan dirumuskan. Dalam Al-Qur'an, istilah "sunnah" disebutkan pada 16 ayat yang tersebar, dengan makna sebagai "kebiasaan yang 18 berlaku" atau "jalan yang diikuti."³⁸ Periwatan hadis umumnya dilakukan oleh sejumlah orang yang secara langsung mendengar atau menyaksikan peristiwa tersebut, kemudian disampaikan secara turun-temurun dari satu generasi ke generasi berikutnya.

³⁸ Muhammad Arif, *Filsafat Ekonomi Islam* (Jakarta: Merdeka Kreasi Group, 2021), h.82.

3) Ijma'

Ijma' secara bahasa berarti kebulatan tekad terhadap suatu persoalan atau kesepakatan tentang suatu masalah. Secara etimologi ijma' mengandung dua makna, pertama, Ijma' diartikan sebagai "ketetapan hati untuk melakukan sesuatu atau keputusan berbuat sesuatu". Kedua ijma' diartikan sebagai "sepakat".³⁹ Menurut istilah ahli ushul, ijma' adalah kesepakatan imam mujtahid diantara umat islam pada suatu masa setelah Rasulullah wafat, terhadap hukum syara' tentang suatu masalah atau kejadian.

2. Siyasah Idariyyah

a. Pengertian Siyasah *Idariyyah*

Siyasah Idariyyah yaitu bidang yang mengurus tentang administrasi negara. Siyasah Idariyyah merupakan bagian dari siyasah syariah. Pada zaman nabi administrasi negara (Siyasah Idariyyah) diatur langsung oleh Nabi Muhammad SAW karena pada zamanya, Nabi sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara dengan diangkatnya Zaid ibn Tsabit sebagai sekretaris negara untuk mencatat berbagai perihal ketatanegaraan.⁴⁰

³⁹ Satria Efendi M. Zein, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2017).h.144.

⁴⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001),h.

Pengertian administrasi negara secara umum pada dasarnya secara teoritis memiliki tujuan yang sama yaitu mengatur. Sedangkan arti lain administrasi adalah proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalisasi tertentu untuk mencapai suatu tujuan.⁴¹

Kata idariyah berasal dari kata *adara asy-syay*“a *yudiruhu idarah* yang artinya mengatur atau menjalankan sesuatu (administrasi dan kepegawaian negara). Hal ini telah ditegaskan dalam Surah AlMaidah [05] ayat 49 sebagai berikut:

عَنْ يُفْتِنُوكَ أَنْ وَاحْذَرُهُمْ ءَهُمْ أَهْوَاتَتَّبِعْ وَلَا اللَّهُ أَنْزَلَ بِمَا بَيْنَهُمْ أَحْكُمْ وَأَنْ
بِبَعْضٍ يُصِيبُهُمْ أَنْ اللَّهُ يُرِيدُ أَمَّا فَاَعْلَمَ تَوَلَّوْا فَإِنَّ إِلَيْكَ اللَّهُ أَنْزَلَ مَا بَعْضُ
لَفَسِقُونَ النَّاسِ مِنْ كَثِيرًا وَإِنْ ذُنُوبُهُمْ

“Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang telah diturunkan Allah), Maka ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian

⁴¹ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Pers, 2004),h. 87-88

dosa-dosa mereka.dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik” (Q.S. Al-Maidah [05] ayat 49).

Pada sejarah Islam, diketahui secara menyeluruh bahwa tujuan Rasulullah SAW. mendirikan Negara Islam adalah untuk membangun kekuatan dalam rangka melindungi misi yang diembannya sehingga dapat tegak hingga akhir zaman. Dengan demikian Rasulullah SAW. memegang dua kekuasaan sekaligus, yaitu kekuasaan bidang mental-spiritual dan kekuasaan bidang fisik-material. Karena itulah, tata pemerintahan (administrasi Negara) pada masa Nabi dikonstruksikan di atas prinsip yang diharapkan akan menjadi sistem, landasan dan garis kebijakan kerja orang-orang Islam di kemudian hari.

Islam memiliki konsep administrasi negara dan adminsitrasi pemerintahan yang komprehensif seperti yang dicontohkan oleh Rasulullah SAW selama memimpin masyarakat di Madinah. Dalam Islam, institusi negara tidak lepas dari konsep kolektif yang ada dalam landasan moral dan syariah Islam. Konsep ukhuwah, konsep tausiyah, dan konsep khalifah merupakan landasan pembangunan institusi Islam yang berbentuk Negara. Imam Al Ghazali menyebutkan bahwa agama adalah pondasi atau asas sementara kekuasaan. Dalam hal ini Negara adalah penjaga pondasi atau asas tadi.

Pada abad modern Siyasah Idariyah merupakan suatu cara untuk mencapai pemerintahan yang baik. Kajian dari Siyasah Idariyah adalah terkait dengan pemerintahan mencakup kewenangan, organ-organ, badan-badan, badan-badan publik pemerintahan dan sebagainya. Sumber-sumber landasan dari Siyasah Idariyah adalah bersumber dari Al-Qur'an dan hadis serta ijma dan qiyas dan lain sebagainya. Kata idariyyah berasal dari bahasa arab yaitu masdar dari kata adara *asy-syay* "ayuduru idariyyah yang artinya mengatur atau menjalankan sesuatu."⁴²

b. Ruang Lingkup *Siyasah Idariyyah*

Siyasah idariyyah yang mempunyai dasar tujuan yaitu mengatur dalam proses administrasi atau kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasari atas rasionalisasi tertentu untuk mencapai tujuan di dalam Islam. Administrasi sama dengan diwan. Alur kerja diwan sama dengan administrasi negara yaitu menjalankan proses pemerintahan, yang ruang lingkungnya meliputi:

- 1) Diwan yang berhubungan dengan sistem rekrutmen dan penggajian tentara
- 2) Diwan yang berhubungan dengan rincian tugas dan pekerjaan para pegawai negara, tempat, dan wilayah

⁴² Sely Agustina, Mohamad Bagas Rio R, and Rahma Kemala Dewi, „Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Lembaga Yudikatif Di Indonesia“, Cakrawla: Jurnal Kajian Manajemen Pendidikan Islam Dan Studi Sosial, 5 (2021), h. 243.

kewenangannya serta sistem penggajian dan pemberian tunjangan kepada mereka

- 3) Diwan yang berhubungan dengan pengangkatan dan pemberhentian pegawai
- 4) Diwan yang berhubungan dengan pengaturan (pemasukan dan pengeluaran) keuangan dalam Bait al-Mal.

Adapun salah satu sifat penting dari administrasi yang dilakukan Rasulullah adalah kesederhanaan dan kemudahan menangani masalah-masalah administratif. Dalam siyasah idariyyah untuk mengukur kualitas pelayanan dapat diambil dari realitas kepentingan pelayanan itu sendiri. Masyarakat yang memiliki kepentingan menginginkan kecepatan dan kesempurnaan dalam melaksanakan pekerjaan diperintahkan oleh syara.⁴³

c. Dalil Al-Qur'an dan Hadis tentang Siyasah Idariyyah

1) Al-Qur'an

a) QS. An-Nisa [4]: 58

"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu.

⁴³ Laela Aryani, Implementasi Good Governance Di Desa Rempoah Kecamatan Baturraden Kabupaten Banyumas Persepektif Siyasah Idariyyah, Skripsi (Purwokerto: UIN Purwokerto, 2020), h. 29

Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”

Ayat ini menegaskan pentingnya amanah dan keadilan dalam mengatur administrasi pemerintahan, termasuk pengangkatan pejabat, distribusi keuangan, serta pengelolaan lembaga negara.

b) QS. Al-Maidah [5]: 8

“Wahai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi orang-orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa...”

Ayat ini menjadi pedoman dasar bahwa keadilan adalah prinsip utama dalam administrasi negara dan pelayanan publik.

2) Hadis Nabi SAW

a) Dari Abu Hurairah RA, Rasulullah SAW bersabda:

“Apabila suatu urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kehancurannya.” (HR. Bukhari, No. 6015).

Hadis ini menunjukkan bahwa kompetensi dan profesionalitas menjadi prinsip penting dalam Siyasah Idariyyah.

b) Rasulullah SAW juga bersabda:

“Pemimpin suatu kaum adalah pelayan mereka.” (HR. Abu Dawud, No. 2858).

Hadis ini menegaskan konsep kepemimpinan sebagai pelayanan (servant leadership) dalam administrasi negara.

d. Prinsip-Prinsip Siyasah Idariyyah

- 1) Prinsip Amanah, Segala urusan pemerintahan adalah titipan Allah dan rakyat, sehingga harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab (QS. An-Nisa: 58).
- 2) Prinsip Keadilan, Semua kebijakan dan keputusan administratif harus menegakkan keadilan tanpa diskriminasi (QS. Al-Maidah: 8).
- 3) Prinsip Musyawarah (Syura), Segala urusan publik idealnya diselesaikan melalui musyawarah dan keterlibatan kolektif (QS. Asy-Syura: 38).
- 4) Prinsip Efisiensi dan Kemudahan, Administrasi negara harus sederhana, transparan, dan memudahkan pelayanan publik sebagaimana praktik Rasulullah SAW di Madinah.
- 5) Prinsip Kemaslahatan, Segala kebijakan harus diarahkan untuk kepentingan umum (masalah ‘ammah), bukan untuk kepentingan kelompok atau individu.

e. Kaidah-Kaidah Fiqhiyah dalam Siyasah Idariyyah

Dalam konteks Siyasa Idariyyah terdapat beberapa kaidah fiqhiyah yang menjadi pedoman penting dalam penyelenggaraan administrasi negara. Pertama, kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus bergantung pada kemaslahatan. Kaidah ini menegaskan bahwa segala keputusan administratif maupun kebijakan publik hendaknya selalu berorientasi pada kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Kedua, menolak kerusakan lebih didahulukan daripada menarik kemaslahatan. Artinya, dalam praktik pemerintahan, seorang pemimpin atau pejabat negara lebih diutamakan mencegah munculnya kebijakan yang merugikan masyarakat dibandingkan hanya mengejar keuntungan semata.

Ketiga, segala perkara tergantung pada tujuannya. Administrasi negara dalam Islam harus diarahkan pada tujuan yang jelas, yaitu memberikan pelayanan kepada rakyat, mewujudkan kesejahteraan, dan menegakkan syariat Islam secara kaffah. Keempat, kesulitan itu mendatangkan kemudahan. Prinsip ini mengajarkan

bahwa sistem administrasi negara tidak boleh memberatkan atau mempersulit rakyat melalui prosedur yang rumit, melainkan harus dibuat sederhana, transparan, dan mudah diakses sehingga mencerminkan pelayanan yang baik sesuai dengan semangat syariat Islam.

