

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi

1. Teori Implementasi Kebijakan Publik Menurut George C. Edwards III

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang sangat penting dalam siklus kebijakan. George C. Edwards III adalah salah satu ilmuwan kebijakan publik yang memberikan kontribusi besar dalam menjelaskan bagaimana suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik. Menurut Edwards, implementasi kebijakan bukanlah sekadar menjalankan keputusan politik, tetapi merupakan proses kompleks yang melibatkan banyak faktor yang saling berinteraksi. Edwards menegaskan bahwa keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi.²⁴

Edwards memandang implementasi sebagai proses yang seringkali menghadapi hambatan, baik dari segi teknis maupun politik. Oleh karena itu, untuk memahami mengapa suatu kebijakan gagal atau berhasil, perlu dianalisis sejauh mana keempat faktor tersebut berjalan efektif. Model yang ia tawarkan bersifat praktis dan

²⁴ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 9-12.

sederhana, sehingga mudah digunakan untuk menganalisis fenomena implementasi di berbagai sektor pemerintahan. Dalam konteks penelitian ini, teori Edwards akan dijadikan pisau analisis dalam melihat bagaimana Pasal 87 Peraturan Menteri PUPR Nomor 7 Tahun 2023 dilaksanakan dalam pemeliharaan bendungan oleh Dinas PUPR Kabupaten Kaur.

Edwards merumuskan bahwa terdapat empat variabel utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi.²⁵ Dengan demikian, kelemahan pada salah satu faktor dapat menimbulkan hambatan besar dalam pencapaian tujuan kebijakan.

a. Faktor Komunikasi

Komunikasi merupakan fondasi utama dalam implementasi kebijakan. Edwards menegaskan bahwa agar suatu kebijakan dapat berjalan sesuai harapan, pesan kebijakan harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan tepat sasaran kepada pelaksana maupun kelompok sasaran.²⁶ Tanpa komunikasi yang efektif,

²⁵George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 10-11.

²⁶George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 11-12.

para pelaksana akan mengalami kebingungan, salah tafsir, bahkan cenderung mengabaikan isi kebijakan.

Menurut Harold Lasswell, komunikasi mencakup unsur *who says what, in which channel, to whom, with what effect* – siapa yang mengatakan apa, melalui saluran apa, kepada siapa, dan dengan dampak apa.²⁷ Dalam konteks implementasi kebijakan, komunikasi berarti bagaimana perintah atau instruksi kebijakan disampaikan dari pembuat kebijakan (policy makers) ke pelaksana (implementors), serta bagaimana pelaksana menyampaikannya kembali kepada masyarakat sebagai penerima manfaat.

Terdapat tiga unsur penting komunikasi dalam kerangka Edwards. Pertama, kejelasan (clarity). Instruksi kebijakan harus dirumuskan dalam bahasa yang sederhana dan tidak menimbulkan ambiguitas. Misalnya, kebijakan mengenai program bantuan sosial harus menjelaskan secara gamblang siapa penerima manfaat, mekanisme penyaluran, serta indikator keberhasilan. Tanpa kejelasan, aparat pelaksana di lapangan sering kali melakukan interpretasi sendiri yang justru menyimpang dari tujuan awal.

²⁷Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, (New York: McGraw-Hill, 1936), h. 15.

Kedua, konsistensi (consistency). Arah kebijakan harus konsisten antara satu tingkat birokrasi dengan birokrasi lain. Ketidakselarasan instruksi akan menimbulkan kebingungan dan memperlambat implementasi. Contohnya dapat dilihat pada masa pandemi COVID-19, ketika pemerintah pusat dan pemerintah daerah sering mengeluarkan aturan berbeda terkait pembatasan sosial, sehingga aparat dan masyarakat menjadi bingung dalam menerapkannya.

Ketiga, transmisi (transmission). Artinya, jalur komunikasi yang digunakan harus efektif. Di Indonesia, panjangnya rantai birokrasi sering kali menyebabkan informasi mengalami distorsi ketika sampai ke tingkat pelaksana bawah. Distorsi bisa berupa penyederhanaan informasi, penghilangan aspek penting, atau bahkan penambahan muatan kepentingan tertentu.²⁸ Karena itu, dibutuhkan media komunikasi yang efisien, teknologi informasi yang mendukung, serta koordinasi antarlembaga agar transmisi pesan kebijakan berjalan baik.

Dari uraian tersebut dapat dipahami bahwa komunikasi tidak hanya menyangkut penyampaian informasi, tetapi juga mencakup bagaimana informasi

²⁸ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), h. 92.

tersebut dipersepsikan, ditafsirkan, dan dijalankan oleh pelaksana. Kegagalan komunikasi akan menimbulkan ketidakefektifan implementasi meskipun kebijakan dirancang dengan baik.

b. Faktor Sumber Daya

Selain komunikasi, faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah sumber daya. Edwards menegaskan bahwa kebijakan yang hebat sekalipun akan gagal apabila tidak ditunjang oleh sumber daya yang memadai.²⁹

Sumber daya ini setidaknya mencakup empat aspek utama. Pertama, sumber daya manusia (SDM). Jumlah, kompetensi, dan profesionalisme aparat pelaksana menjadi syarat mutlak. Aparat yang tidak terlatih atau jumlahnya terbatas akan kesulitan menjalankan kebijakan sesuai standar. Misalnya, kebijakan peningkatan kualitas pendidikan di daerah terpencil sulit tercapai apabila guru yang tersedia tidak cukup atau tidak memiliki kualifikasi yang memadai.

Kedua, sumber daya finansial. Anggaran merupakan penopang utama keberhasilan implementasi. Banyak kebijakan gagal karena keterbatasan anggaran sehingga program hanya berhenti pada tahap

²⁹ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 12-13.

perencanaan. Sebagai contoh, dalam program pembangunan infrastruktur desa, sering kali dana yang dialokasikan tidak cukup untuk membiayai seluruh kebutuhan, sehingga pelaksanaan tidak maksimal.

Ketiga, sumber daya material, yakni sarana dan prasarana. Misalnya, kebijakan layanan kesehatan membutuhkan rumah sakit, obat-obatan, serta peralatan medis. Tanpa ketersediaan fasilitas fisik yang memadai, kebijakan hanya menjadi retorika.

Keempat, sumber daya otoritas. Pelaksana kebijakan harus memiliki legitimasi dan kewenangan hukum agar tindakannya sah serta tidak menimbulkan konflik kewenangan. Tanpa otoritas yang jelas, pelaksana kebijakan ragu-ragu bertindak, bahkan bisa menimbulkan tumpang tindih antara lembaga yang satu dengan yang lain.³⁰

Di Indonesia, persoalan sumber daya sering kali menjadi faktor penghambat. Misalnya, dalam implementasi kebijakan digitalisasi pelayanan publik di desa, banyak aparat tidak memiliki keterampilan teknologi, fasilitas internet terbatas, serta dana operasional kurang memadai. Hal ini membuktikan

³⁰ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), h. 58.

bahwa tanpa sumber daya yang cukup, kebijakan akan sulit diwujudkan.

c. Faktor Disposisi atau Sikap Pelaksana

Faktor disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan motivasi aparat pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Edwards menegaskan bahwa meskipun komunikasi jelas dan sumber daya tersedia, kebijakan tetap sulit berhasil apabila pelaksana tidak memiliki kemauan politik (*political will*) atau komitmen moral untuk melaksanakannya.³¹

Disposisi ini dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama, orientasi nilai dan moral pelaksana. Jika aparat memiliki integritas tinggi, maka kebijakan akan dijalankan dengan sungguh-sungguh. Namun, jika aparat lebih mementingkan keuntungan pribadi, maka kebijakan rawan diselewengkan.

Kedua, sistem insentif dan motivasi. Pelaksana kebijakan perlu mendapatkan penghargaan atau motivasi yang mendorong mereka untuk bekerja optimal. Tanpa insentif yang memadai, aparat cenderung bekerja secara formalitas semata.

Ketiga, budaya birokrasi. Budaya birokrasi yang paternalistik, feodal, atau koruptif akan memengaruhi

³¹ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 13-14.

sikap pelaksana. Sebaliknya, budaya birokrasi yang profesional dan transparan akan memperkuat disposisi positif dalam pelaksanaan kebijakan.

Sebagai contoh, kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia sering terkendala karena disposisi aparat yang masih menolak perubahan. Banyak pegawai yang merasa nyaman dengan sistem lama sehingga enggan beradaptasi dengan tuntutan transparansi dan akuntabilitas.³²

Oleh karena itu, faktor disposisi memerlukan pembinaan moral, pendidikan etika, serta sistem pengawasan yang ketat. Tanpa itu semua, kebijakan rawan gagal karena resistensi atau kelalaian aparat.

d. Faktor Struktur Birokrasi

Faktor terakhir menurut Edwards adalah struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang jelas, sederhana, dan efisien akan memperlancar implementasi kebijakan, sedangkan birokrasi yang rumit dan penuh prosedur administratif justru akan memperlambat.³³

Weber mendefinisikan birokrasi ideal sebagai organisasi yang memiliki pembagian tugas jelas, hierarki

³² Riant Nugroho, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2014), h. 219.

³³ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), h. 14-15.

otoritas, aturan formal, serta profesionalisme aparat.³⁴ Namun, birokrasi modern juga menuntut fleksibilitas agar mampu beradaptasi dengan dinamika masyarakat.

Di Indonesia, masalah struktur birokrasi sering kali muncul dalam bentuk tumpang tindih kewenangan antarinstansi. Misalnya, dalam kebijakan lingkungan, sering terjadi konflik kewenangan antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, serta pemerintah daerah. Akibatnya, kebijakan menjadi lamban dan tidak efektif.

Untuk mengatasi masalah struktur birokrasi, Edwards menyarankan pentingnya standar operasional prosedur (SOP) yang jelas, koordinasi lintas lembaga, serta penyederhanaan prosedur administrasi. Dengan struktur birokrasi yang efisien, pelaksanaan kebijakan dapat lebih cepat, tepat, dan sesuai tujuan.

Keempat faktor yang diajukan Edwards bukanlah variabel yang berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan. Komunikasi yang baik tidak akan berarti jika tidak didukung oleh sumber daya. Sumber daya yang tersedia juga akan sia-sia jika disposisi pelaksana rendah. Demikian pula, ketiganya dapat lumpuh jika struktur birokrasi justru menghambat proses pelaksanaan. Dengan demikian,

³⁴ Max Weber, *Economy and Society*, (California: University of California Press, 1978), h. 956.

analisis implementasi kebijakan berdasarkan teori Edwards harus dilakukan secara komprehensif, memperhatikan interaksi antar variabel, bukan hanya menilai satu faktor secara terpisah.

Kelebihan dari teori Edwards terletak pada kesederhanaannya yang praktis, sehingga mudah diaplikasikan pada berbagai kasus implementasi kebijakan. Teori ini juga menekankan aspek pelaksana, yang seringkali luput diperhatikan dalam kajian kebijakan. Namun, kelemahan teori ini adalah kurang menyoroti faktor eksternal seperti dinamika politik, peran masyarakat sipil, maupun desain kebijakan yang kurang tepat sejak awal. Oleh karena itu, meskipun penelitian ini menggunakan teori Edwards sebagai kerangka utama, tidak menutup kemungkinan untuk melibatkan perspektif lain, misalnya teori jaringan kebijakan atau pendekatan siyasah dusturiyyah dalam konteks hukum tata negara Islam.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, keempat variabel Edwards akan digunakan untuk mengkaji sejauh mana Pasal 87 Permen PUPR No. 7 Tahun 2023 dapat diimplementasikan dalam pemeliharaan bendungan oleh Dinas PUPR Kabupaten Kaur. Apakah komunikasi kebijakan sudah jelas? Apakah sumber daya tersedia? Bagaimana disposisi atau sikap para pelaksana? Apakah

struktur birokrasi mendukung atau justru menghambat? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan dijawab dalam bab analisis dengan menggunakan teori Edwards sebagai kerangka utama.

2. Relevansi Teori George C. Edwards III terhadap Penelitian

Pemilihan teori George C. Edwards III dalam penelitian ini didasarkan pada relevansinya yang tinggi untuk menganalisis implementasi kebijakan publik, khususnya dalam konteks pemeliharaan bendungan. Teori ini menekankan empat faktor utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut dinilai mampu memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk melihat sejauh mana kebijakan pemeliharaan bendungan dapat dijalankan secara efektif di Kabupaten Kaur.

Pertama, faktor komunikasi memiliki relevansi langsung dengan pelaksanaan kebijakan pemeliharaan bendungan. Informasi mengenai prosedur teknis, standar pemeliharaan, serta instruksi dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat kepada Dinas PUPR daerah harus tersampaikan dengan jelas dan konsisten. Apabila komunikasi tidak berjalan baik, pelaksana di lapangan akan kesulitan memahami apa yang harus dilakukan,

sehingga kegiatan pemeliharaan berpotensi tidak sesuai standar.

Kedua, faktor sumber daya sangat krusial dalam penelitian ini. Pemeliharaan bendungan membutuhkan sumber daya manusia yang memiliki keahlian teknis di bidang hidrologi, konstruksi, maupun lingkungan. Selain itu, ketersediaan anggaran juga menjadi prasyarat agar pemeliharaan dapat berjalan berkelanjutan. Fasilitas pendukung seperti peralatan monitoring, kendaraan operasional, serta ketersediaan waktu yang memadai merupakan bagian penting dari sumber daya yang dianalisis dalam penelitian ini.

Ketiga, faktor disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan integritas pelaksana kebijakan di Dinas PUPR Kabupaten Kaur. Disposisi yang positif akan mendorong para pelaksana untuk menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab, sedangkan disposisi yang negatif dapat menghambat jalannya kebijakan, misalnya melalui sikap apatis, rendahnya motivasi, atau praktik penyalahgunaan wewenang.

Keempat, faktor struktur birokrasi berhubungan dengan bagaimana organisasi pemerintahan mengatur mekanisme pemeliharaan bendungan. Standar operasional prosedur (SOP) yang jelas, koordinasi lintas bidang dalam Dinas PUPR, serta hubungan koordinatif dengan

pemerintah pusat menjadi bagian penting dalam implementasi kebijakan ini. Struktur birokrasi yang kaku, fragmentasi kewenangan, dan koordinasi yang lemah berpotensi menghambat efektivitas kebijakan pemeliharaan bendungan.

Dengan demikian, teori Edwards III menjadi relevan karena memberikan kerangka analisis yang sistematis dan komprehensif untuk menilai faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan. Melalui teori ini, penelitian dapat mengidentifikasi hambatan-hambatan implementasi pemeliharaan bendungan, sekaligus menawarkan solusi yang lebih terarah. Teori ini juga memungkinkan peneliti untuk tidak hanya melihat aspek normatif dari kebijakan, tetapi juga aspek praktis di lapangan, sehingga hasil penelitian dapat memberikan kontribusi nyata bagi perbaikan tata kelola pemeliharaan bendungan di Kabupaten Kaur.

B. Pemeliharaan Bendungan dalam Regulasi Nasional

Pemeliharaan bendungan merupakan aspek fundamental dalam pengelolaan sumber daya air di Indonesia. Secara hukum, landasan pemeliharaan bendungan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, yang menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya air harus dilakukan secara menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan guna menjamin

keberlanjutan fungsi dan manfaatnya.³⁵

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan mendefinisikan pemeliharaan sebagai upaya mempertahankan kondisi bangunan bendungan dan prasarana penunjangnya agar tetap berfungsi sesuai umur rencana.³⁶ Regulasi ini menegaskan bahwa pemeliharaan tidak sekadar memperbaiki kerusakan, tetapi juga mencakup tindakan preventif seperti inspeksi rutin, pemantauan, serta perawatan secara berkelanjutan.

Ketentuan teknis mengenai pemeliharaan diperjelas dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 7 Tahun 2023 tentang Bendungan, khususnya Pasal 87, yang mengatur kewajiban pemeliharaan bendungan oleh pemilik atau pengelola untuk menjamin keamanan dan fungsi bendungan. Dengan demikian, secara regulatif, pemeliharaan bendungan merupakan kewajiban hukum yang harus dipenuhi oleh setiap pemilik bendungan, baik pemerintah pusat, daerah, maupun badan usaha.

Dalam perspektif akademik, Valiant (2021) menekankan bahwa pemeliharaan bendungan bertujuan “mengoptimalkan pendayagunaan air dan menjaga fungsi

³⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190).

³⁶ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 45).

waduk sesuai umur layanan”, dengan indikator kinerja operasi dan pemeliharaan sebagai ukuran keberhasilan.³⁷

Selanjutnya, Hadimuljono & Kurniawan (2022) menyatakan bahwa pemeliharaan harus mencakup identifikasi potensi kegagalan, teknik pemantauan, serta manajemen darurat untuk memastikan keamanan struktur bendungan.³⁸

Abdurrohim et al. (2024) menambahkan bahwa pemeliharaan infrastruktur sumber daya air merupakan bagian dari tata kelola berkelanjutan yang mencakup perencanaan, tindakan teknis, dan evaluasi kinerja secara teratur.³⁹

Berdasarkan regulasi dan literatur di atas, tujuan pemeliharaan bendungan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Menjamin keselamatan dan keamanan bendungan agar tidak menimbulkan risiko bencana bagi masyarakat.
2. Menjaga keberlanjutan fungsi bendungan dalam penyediaan air, irigasi, pengendalian banjir, dan pembangkit listrik tenaga air.
3. Mengurangi risiko kerusakan berat dan biaya perbaikan besar melalui tindakan preventif sejak dini.

³⁷ Raymond Valiant, *Operasi, Pemeliharaan, dan Pemantauan Bendungan*, Modul Diklat Kementerian PUPR, 2021.

³⁸ M. Basuki Hadimuljono & Paulus Kurniawan, *Mode Kegagalan Bendungan dan Teknik Pemantauan*, Yogyakarta: Andi, 2022.

³⁹ Akmaluddin Abdurrohim et al., “Pengelolaan dan Pemeliharaan Infrastruktur Sumber Daya Air,” *Artikel*, 2024.

4. Memberikan jaminan pelayanan publik yang optimal melalui infrastruktur bendungan yang andal.

Adapun ruang lingkup pemeliharaan bendungan meliputi:

1. Pemeliharaan rutin, seperti pembersihan saluran, perawatan mekanikal-elektrikal, dan pengecatan.
2. Pemeliharaan berkala, berupa inspeksi struktur, kalibrasi instrumen, serta pengujian teknis keamanan.
3. Perbaikan darurat, yaitu respons segera terhadap kerusakan yang berpotensi membahayakan keamanan bendungan.
4. Administrasi pemeliharaan, mencakup pencatatan, pelaporan, dan evaluasi kinerja.
5. Pemantauan dan instrumentasi teknis, yakni penggunaan alat sensor untuk mendeteksi potensi kegagalan sejak dini.

Dengan demikian, pemeliharaan bendungan dalam regulasi nasional tidak hanya berorientasi pada aspek teknis, tetapi juga pada kewajiban hukum, keberlanjutan, dan perlindungan masyarakat.

1. Pemeliharaan Bendungan dalam Pasal 87 Peraturan Menteri PUPR No. 7 Tahun 2023

Ketentuan mengenai pemeliharaan bendungan secara khusus diatur dalam Pasal 87 Permen PUPR Nomor 27 Tahun 2015 . Adapun bunyi pasal tersebut antara lain:

- 4) Pemeliharaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84

huruf a, meliputi:

- c. pemeliharaan pencegahan, ditujukan untuk mencegah terjadinya kerusakan dan kemunduran mutu bendungan dan bangunan pelengkapanya, serta memperpanjang umur manfaat.
 - d. pemeliharaan luar biasa, dilakukan berdasar kebutuhan diluar jadwal pemeliharaan yang telah ditetapkan, ditujukan untuk perbaikan kerusakan yang disebabkan oleh kemunduran mutu, banjir, gempa bumi, kemacetan peralatan, kegagalan (struktural, hidrolis, rembesan, operasi, dll), vandalisme, dan lain sebagainya.
- 5) Pemeliharaan pencegahan sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a, dilakukan:
- c. secara rutin (pemeliharaan rutin); dan
 - d. secara berkala atau terjadwal (pemeliharaan berkala).

- 6) Pemeliharaan luar biasa sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b, meliputi:

- c. pekerjaan perbaikan (repair, remedial work);
- d. pekerjaan perkuatan; dan c. rehabilitasi.

Berdasarkan pasal tersebut, jenis-jenis pemeliharaan bendungan dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Pemeliharaan Rutin

Dilakukan secara terus-menerus dan berkala untuk

mempertahankan fungsi komponen bendungan.

Contohnya:

1. Pembersihan saluran pelimpah (spillway).
2. Perbaikan kecil pada pintu air.
3. Pemangkasan vegetasi liar di area bendungan.

b. Pemeliharaan Berkala

Dilakukan dalam jangka waktu tertentu, biasanya setiap beberapa tahun sekali, untuk memeriksa dan memperbaiki komponen yang mengalami penurunan fungsi. Contohnya:

1. Penggantian peralatan mekanikal-elektrikal.
2. Perbaikan lapisan pelindung lereng bendungan.
3. Pengukuran deformasi tubuh bendungan.

c. Perbaikan

Dilakukan jika terjadi kerusakan atau penurunan fungsi signifikan pada bagian bendungan yang dapat membahayakan operasional. Perbaikan dapat bersifat:

1. Perbaikan Darurat, saat ditemukan kerusakan yang membahayakan keselamatan bendungan.
2. Perbaikan Terencana, berdasarkan hasil inspeksi dan evaluasi teknis.

Tujuan utama pemeliharaan bendungan adalah untuk menjamin keamanan, keandalan, dan keberlanjutan fungsi bendungan. Manfaat pemeliharaan antara lain: menjaga keamanan bendungan agar terhindar dari

kegagalan struktur, memperpanjang umur layanan bendungan, menjamin kelancaran fungsi operasional seperti penyediaan air baku, irigasi, pembangkit listrik tenaga air, dan pengendalian banjir, mendukung kesejahteraan masyarakat, serta melestarikan lingkungan sekitar bendungan.

2. Lembaga yang Berwenang dalam Pemeliharaan Bendungan

Kewenangan pemeliharaan bendungan di Indonesia diatur dalam berbagai regulasi, di antaranya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2010 tentang Bendungan, serta Permen PUPR Nomor 7 Tahun 2023. Berdasarkan ketentuan tersebut, pelaksanaan pemeliharaan bendungan menjadi tanggung jawab instansi atau lembaga yang memiliki kewenangan sesuai status kepemilikan dan kewenangan pengelolaan bendungan.⁴⁰

Secara umum, lembaga yang berwenang meliputi:

1. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kementerian PUPR)

Melalui Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (Ditjen SDA), Kementerian PUPR memiliki

⁴⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Pasal 46.

kewenangan terhadap pemeliharaan bendungan yang menjadi aset pemerintah pusat. Ditjen SDA bertugas menyusun kebijakan teknis, memberikan pembinaan, melaksanakan pemeliharaan, dan melakukan evaluasi keamanan bendungan.⁴¹

2. Balai Besar/Balai Wilayah Sungai (BBWS/BWS)

BBWS atau BWS merupakan unit pelaksana teknis Ditjen SDA di daerah yang bertanggung jawab langsung melaksanakan pemeliharaan bendungan, inspeksi rutin, pemeriksaan berkala, serta pelaksanaan perbaikan pada bendungan yang berada di wilayah kerjanya.⁴²

3. Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota

Pemerintah daerah memiliki kewenangan terhadap bendungan yang menjadi aset daerah. Tugasnya mencakup penganggaran, pelaksanaan pemeliharaan, serta pelaporan hasil pemeliharaan kepada pemerintah pusat.⁴³

4. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Untuk bendungan yang dikelola oleh badan

⁴¹ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Sumber Daya Air* (Jakarta: Ditjen SDA, 2022), h. 4.

⁴² Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Sumber Daya Air* (Jakarta: Ditjen SDA, 2022), h. 7.

⁴³ Peraturan Menteri PUPR Nomor 27 Tahun 2015, Pasal 88 ayat (3).

usaha (misalnya oleh Perum Jasa Tirta), kewajiban pemeliharaan dilakukan sesuai perjanjian kerja sama dengan pemerintah. Kewajiban ini mencakup pemeliharaan rutin, berkala, perbaikan, serta pelaporan keamanan bendungan.⁴⁴

5. Badan Usaha Swasta

Dalam beberapa kasus, pengelolaan bendungan dapat dilaksanakan oleh pihak swasta melalui skema kerja sama pemanfaatan atau pembangunan. Pihak swasta bertanggung jawab melaksanakan pemeliharaan sesuai standar teknis dan regulasi yang berlaku⁴⁵

C. Teori Fiqh Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Secara etimologis, kata siyasah berasal dari bahasa Arab “سِيَّاسَةٌ - يَسُوسُ - سَاسٌ” yang berarti mengatur, memimpin, atau mengurus suatu urusan. Dalam terminologi fikih, siyasah merujuk pada kebijakan atau tindakan pemerintah untuk mengatur urusan rakyat demi kemaslahatan bersama sesuai dengan prinsip syariat Islam. Istilah dusturiyah berasal dari kata “دستور” yang berarti undang-undang atau konstitusi. Dengan demikian, siyasah dusturiyah dapat diartikan sebagai kebijakan atau tata

⁴⁴ Kementerian PUPR, *Pedoman Pengelolaan Bendungan*, h. 12.

⁴⁵ Kementerian PUPR, *Pedoman Pengelolaan Bendungan*, h. 14.

kelola pemerintahan yang berlandaskan konstitusi dan prinsip hukum Islam.⁴⁶

Menurut Ahmad Hidayat (2021), siyasah dusturiyah adalah cabang fiqh siyasah yang berhubungan dengan konstitusi (dustur), meliputi pembentukan lembaga negara, sistem pemerintahan, serta hubungan antara penguasa dengan rakyat. Dalam konteks modern, konsep ini disejajarkan dengan Hukum Tata Negara Islam (Islamic Constitutional Law) yang mengatur mekanisme kekuasaan, penyelenggaraan negara, serta perlindungan hak-hak rakyat sesuai prinsip keadilan dan kemaslahatan.⁴⁷

Senada dengan itu, Muhammad Iqbal (2020) menjelaskan bahwa siyasah dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang fokus pada peraturan dasar negara Islam, mekanisme musyawarah (syura), dan distribusi kekuasaan, yang berfungsi menjaga kemaslahatan umat.⁴⁸

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa siyasah dusturiyah adalah cabang ilmu dalam fiqh siyasah yang fokus pada konstitusi dan tata negara Islam, baik dalam aspek pembentukan struktur kekuasaan, mekanisme

⁴⁶ Ahmad W. Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia* (Surabaya: Pustaka Progressif, 2019), h. 411.

⁴⁷ Ahmad Hidayat, *Hukum Tata Negara Islam Kontemporer* (Bandung: Pustaka Setia, 2021), h. 22-23.

⁴⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Teori dan Implementasi dalam Sistem Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2020), h. 27-32.

legislasi, maupun perlindungan hak rakyat, yang seluruhnya berlandaskan pada prinsip-prinsip syariat Islam.

Ada beberapa prinsip utama dalam fiqh siyash dusturiyyah yang menjadi dasar penyelenggaraan negara:

a. Keadilan (al-'Adl) Menurut Al-Mawardi

Keadilan merupakan asas utama dalam hukum Islam. Al-Qur'an menegaskan: *"Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa"* (Q.S. al-Māidah: 8). Dalam konteks pemerintahan, keadilan menuntut adanya distribusi sumber daya yang merata, pengelolaan kekuasaan yang tidak sewenang-wenang, serta pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

Al-Mawardi dalam Al-Ahkam as-Sulthaniyyah menekankan bahwa keadilan adalah fondasi utama suatu pemerintahan. Menurutnya, tidak ada kekuasaan yang dapat berjalan dengan baik tanpa prinsip keadilan yang menempatkan segala sesuatu pada tempatnya.⁴⁹

Keadilan berarti pemerintah wajib memberikan hak rakyat, tidak menzalimi, serta memastikan seluruh fasilitas publik dikelola secara merata dan tidak diskriminatif.

Al-Mawardi menegaskan bahwa seorang

⁴⁹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t., h. 5.

pemimpin wajib menegakkan keadilan dalam pengelolaan urusan publik dan fasilitas umum, karena hal tersebut adalah bagian dari menjaga stabilitas negara.⁵⁰

Keadilan juga mencakup keharusan pemerintah untuk menjalankan peraturan yang telah ditetapkan dan memastikan masyarakat menerima pelayanan yang layak.

b. Amanah Pemerintah (al-Amanah) Menurut Al-Mawardi

Al-Mawardi menyatakan bahwa kekuasaan dan jabatan pemerintahan adalah amanah besar yang harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab.⁵¹

Amanah yang dimaksud meliputi seluruh kewajiban negara dalam menjaga fasilitas umum (al-marafiq al-'ammah), mengatur urusan rakyat, dan memastikan tidak ada hak yang diabaikan.

Ia menegaskan bahwa pemerintah akan dimintai pertanggungjawaban apabila mengabaikan tugas pemeliharaan fasilitas publik. Pemimpin wajib memberikan pelayanan terbaik demi kemaslahatan

⁵⁰ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t., h. 27.

⁵¹ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t., h. 29.

umum.⁵²

Amanah ini tidak hanya terkait aspek moral, tetapi juga hukum, sebab pengabaian amanah dipandang sebagai bentuk kezaliman yang bertentangan dengan syariat.

Kekuasaan dalam Islam dipandang sebagai amanah, bukan hak istimewa. Pemimpin bertanggung jawab di hadapan Allah dan rakyat. Amanah ini menuntut adanya pengelolaan sumber daya publik dengan penuh tanggung jawab, termasuk dalam menjaga lingkungan, sumber air, dan infrastruktur.

c. Syura (Musyawarah) dan Keterlibatan Masyarakat – Menurut Wahbah Az-Zuhaili

Syura adalah prinsip pengambilan keputusan melalui musyawarah. Allah berfirman dalam Q.S. asy-Syūrā: 38 tentang orang-orang beriman yang urusannya diputuskan dengan musyawarah. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan publik harus melibatkan partisipasi masyarakat, termasuk dalam pembangunan dan pemeliharaan sarana publik seperti bendungan.⁵³

Wahbah az-Zuhaili menegaskan bahwa pemerintah wajib memberikan ruang keterlibatan

⁵² Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, Beirut: Dar al-Fikr, t.t., h. 42.

⁵³ Muhammad Iqbal, *Siyasah Dusturiyyah: Konsep Ketatanegaraan dalam Islam* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), h. 65-73.

masyarakat dalam proses pemerintahan. Syura dalam konteks modern mencakup dialog, konsultasi publik, pelaporan kondisi fasilitas umum, dan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan sosial.⁵⁴

Ia menyebut bahwa negara yang menjalankan syura secara konsisten akan menjaga stabilitas sosial karena masyarakat merasa dilibatkan dalam pengelolaan urusan publik.⁵⁵

d. Hisbah (Pengawasan) Menurut Al-Mawardi & Wahbah Az-Zuhaili

Konsep hisbah adalah sistem pengawasan dalam pemerintahan Islam untuk memastikan masyarakat dan pemerintah berada pada aturan yang benar. Al-Mawardi menjelaskan bahwa hisbah adalah tugas negara untuk mengawasi urusan publik dan menegakkan pelayanan yang adil.⁵⁶

Wahbah az-Zuhaili memperluas konsep hisbah menjadi bentuk pengawasan dalam pemerintahan modern, termasuk akuntabilitas birokrasi, laporan publik, dan evaluasi kebijakan.⁵⁷

Menurutnya, pengawasan ini bertujuan

⁵⁴ Wahbah az-Zuhaili, *Fiqh al-Siyasah asy-Syar'iyah*, h. 87.

⁵⁵ Wahbah az-Zuhaili, *Fiqh al-Siyasah asy-Syar'iyah*, h. 89.

⁵⁶ Al-Mawardi, *Al-Ahkam as-Sulthaniyyah*, h. 340.

⁵⁷ Wahbah az-Zuhaili, *Fiqh al-Siyasah asy-Syar'iyah*, Damaskus: Dar al-Fikr, 2003, h. 112.

memastikan pelayanan publik berjalan efektif dan fasilitas umum tidak terbengkalai.

Hisbah adalah mekanisme kontrol sosial terhadap kebijakan penguasa. Dalam sejarah Islam, lembaga hisbah berfungsi mengawasi pasar, distribusi sumber daya, dan pelaksanaan kebijakan agar tidak menyimpang dari prinsip syariat. Dalam konteks modern, prinsip hisbah bisa diartikan sebagai transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

e. Masalahah (Kemaslahatan Umum) & Pencegahan Mudarat – Menurut Ibnu Taimiyyah

Prinsip masalahah menjadi ruh dari siyasah dusturiyyah. Segala kebijakan pemerintah harus diarahkan pada pemenuhan kemaslahatan rakyat, baik dalam bidang ekonomi, sosial, politik, maupun lingkungan.

Ibnu Taimiyyah dalam *As-Siyasah asy-Syar'iyah* menjelaskan bahwa dasar dari seluruh kebijakan pemerintah adalah mewujudkan masalahah (manfaat umum) dan mencegah mudarat (bahaya).⁵⁸ Menurutny, setiap tindakan pemerintah yang membawa kemaslahatan bagi rakyat termasuk bagian dari syariat, meskipun tidak disebutkan secara

⁵⁸ Ibnu Taimiyyah, *As-Siyasah asy-Syar'iyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1998, h. 10.

eksplisit dalam nash.

Ibnu Taimiyyah menyebut bahwa negara wajib mengambil kebijakan untuk menjaga keselamatan masyarakat, termasuk dalam pemeliharaan fasilitas vital seperti bendungan, irigasi, dan sumber air.⁵⁹ Apabila pengabaian suatu fasilitas menimbulkan bahaya bagi rakyat, maka pemerintah wajib segera memperbaikinya karena itu merupakan bagian dari sadd adz-dzari'ah (mencegah kerusakan).

2. Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Fasilitas Umum

Dalam perspektif siyasah dusturiyah, pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam penyediaan, pemeliharaan, dan pengelolaan fasilitas umum (*al-marafiq al-'ammah*) yang menjadi kebutuhan dasar masyarakat. Fasilitas umum ini mencakup sarana vital seperti jalan, jembatan, bendungan, air bersih, pelayanan kesehatan, pendidikan, serta berbagai infrastruktur publik lainnya yang menunjang kehidupan rakyat.

tanggung jawab pemerintah dalam Islam tidak hanya terbatas pada pembuatan regulasi, tetapi juga mencakup kewajiban untuk memastikan ketersediaan dan keberlangsungan fasilitas umum demi tercapainya kemaslahatan umat. Hal ini sejalan dengan prinsip

⁵⁹ Ibnu Taimiyyah, *As-Siyasah asy-Syar'iyah fi Islah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyyah*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, 1998, h. 15.

masalah mursalah dalam fiqh siyasah, yaitu segala kebijakan yang ditetapkan penguasa harus mengarah pada kemanfaatan dan pencegahan kemudaratannya bagi rakyat.⁶⁰

Selain itu, penyediaan fasilitas umum merupakan bagian dari amanah kekuasaan yang harus dijalankan oleh pemerintah. Dalam perspektif siyasah dusturiyah, pengelolaan fasilitas publik adalah implementasi dari fungsi negara sebagai pelayan masyarakat (*khadim al-ummah*), bukan sekadar penguasa.⁶¹

Al-Qur'an juga memberikan landasan normatif tentang tanggung jawab pemerintah terhadap kepentingan umum. Misalnya dalam QS. Al-Hajj [22]: 41, Allah menjelaskan ciri-ciri orang yang diberi kekuasaan di muka bumi:

لَّذِينَ إِنْ مَكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَآمَرُوا
بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنْكَرِ ۗ وَاللَّهُ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ

“(yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi niscaya mereka mendirikan shalat, menunaikan zakat, menyuruh berbuat yang ma’ruf dan mencegah dari yang mungkar...”⁶² Ayat ini menegaskan

⁶⁰ Ahmad Hidayat, *Hukum Tata Negara Islam Kontemporer* (Bandung: Pustaka Setia, 2021), h. 45.

⁶¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Teori dan Implementasi dalam Sistem Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2020), h. 76.

⁶² Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Jakarta:

bahwa pemegang kekuasaan wajib menjaga ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan masyarakat, termasuk dengan menyediakan sarana publik yang layak.⁶³

Dengan demikian, dalam konteks negara modern, tanggung jawab pemerintah terhadap fasilitas umum dapat dipahami sebagai kewajiban konstitusional sekaligus syar'i. Negara berkewajiban memastikan setiap warga memiliki akses terhadap infrastruktur publik, pemeliharaan fasilitas vital, serta perlindungan terhadap hak-hak rakyat dalam menggunakannya.

3. Korelasi Siyasah Dusturiyah dengan Kebijakan Pemerintah

Siyasah dusturiyah sebagai bagian dari fiqh siyasah menekankan bahwa kebijakan negara harus dijalankan dengan prinsip keadilan, musyawarah, dan perlindungan hak rakyat. Kebijakan pemerintah tidak boleh hanya dilihat sebagai produk administratif semata, melainkan harus menjadi instrumen yang membawa kemaslahatan dan mencegah kemudharatan. Oleh karena itu, setiap keputusan publik pada hakikatnya merupakan implementasi dari nilai-nilai syariah yang terinternalisasi dalam konstitusi negara.⁶⁴

Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), QS. Al-Hajj: 41

⁶³ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, 2019), h. 334.

⁶⁴ A. Nurdin, *Islam dan Politik Ketatanegaraan* (Jakarta: Rajawali Pers,

Dalam perspektif Islam, pemerintah diposisikan bukan hanya sebagai penguasa, tetapi juga sebagai pelayan rakyat (*khadim al-ummah*). Artinya, setiap kebijakan yang dibuat harus diarahkan pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, pengelolaan sumber daya, dan perlindungan hak-hak sipil.⁶⁵ Prinsip ini menunjukkan adanya korelasi kuat antara *siyasah dusturiyah* dan kebijakan publik, karena konstitusi maupun hukum Islam sama-sama menghendaki hadirnya negara yang responsif terhadap aspirasi rakyat.

Kebijakan pemerintah juga harus dibatasi oleh norma syariat dan aturan konstitusi agar tidak melahirkan kezaliman.⁶⁶ Kekuasaan tidak boleh absolut, sebab dalam konsep *siyasah dusturiyah*, distribusi kekuasaan diatur sedemikian rupa agar tercapai keseimbangan antara wewenang pemerintah dan kepentingan rakyat. Konstitusi menjadi instrumen kontrol yang memastikan setiap kebijakan sejalan dengan tujuan syariah (*maqashid al-syari'ah*), yakni menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan

2020), h. 50–55.

⁶⁵ A. Syarif, *Politik Islam dan Konstitusi* (Malang: UIN Maliki Press, 2021), h. 100–105.

⁶⁶ Syamsuddin, *Fiqh Siyasah: Konsep dan Implementasinya dalam Negara Modern* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), h. 70–72.

harta.

Dalam konteks Indonesia, korelasi tersebut tampak jelas pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945. Nilai musyawarah, demokrasi, persamaan, dan keadilan sosial yang menjadi dasar konstitusi sangat sejalan dengan nilai-nilai siyasah dusturiyah.⁶⁷ Hal ini berarti kebijakan pemerintah Indonesia dapat diuji keabsahannya tidak hanya dari segi hukum positif, tetapi juga dari perspektif fiqh siyasah.

Dengan demikian, korelasi siyasah dusturiyah dengan kebijakan pemerintah dapat dipahami sebagai hubungan yang saling melengkapi. Siyasah dusturiyah memberikan kerangka etik dan normatif, sementara kebijakan pemerintah merupakan manifestasi praktis dari nilai-nilai tersebut. Keduanya berfungsi untuk memastikan bahwa penyelenggaraan negara berjalan dalam koridor keadilan, kemaslahatan, dan tanggung

⁶⁷ Hasanuddin, *Hukum Tata Negara Islam: Teori dan Praktik* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2019), h. 91-95.

jawab konstitusional.

Korelasi antara siyasah dusturiyah dan kebijakan pemerintah dapat dilihat pada beberapa aspek:

1. Aspek Regulasi

Kebijakan yang dituangkan dalam undang-undang dan peraturan, seperti Permen PUPR Nomor 7 Tahun 2023, mencerminkan prinsip siyasah dusturiyah dalam bentuk hukum positif yang mengatur pengelolaan dan pemeliharaan bendungan.

2. Aspek Implementasi

Pelaksanaan pemeliharaan bendungan oleh instansi berwenang merupakan wujud nyata tanggung jawab pemerintah untuk menjaga fasilitas umum sesuai amanah rakyat dan perintah syariat.⁶⁸

3. Aspek Akuntabilitas

Siyasah dusturiyah menuntut pemimpin untuk mempertanggung jawabkan kebijakannya di hadapan rakyat dan Allah SWT. Hal ini sejalan dengan mekanisme pengawasan dan audit dalam pemerintahan modern.⁶⁹

⁶⁸ Kementerian PUPR, *Pedoman Pengelolaan Bendungan*, h. 15.

⁶⁹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan*

Dengan demikian, kebijakan pemerintah dalam pemeliharaan bendungan dapat dipandang sebagai manifestasi penerapan siyasah dusturiyah di era modern, karena menggabungkan asas hukum positif dan prinsip-prinsip syariat untuk menjamin kemaslahatan publik dan keselamatan masyarakat.

