

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap paling penting dalam siklus kebijakan publik setelah perumusan dan pengesahan kebijakan dilakukan. Sebagus apapun isi suatu kebijakan, tanpa implementasi yang efektif, kebijakan tersebut hanya akan berhenti sebagai teks normatif yang tidak memberi dampak nyata bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan pandangan Wahab, Solichin Abdul yang menyebut implementasi sebagai proses interaksi yang kompleks antara tujuan kebijakan dengan sarana administrasi, sumber daya, serta kondisi sosial yang tersedia untuk mencapainya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan tidak hanya dimaknai sebagai penerapan aturan semata, tetapi juga sebagai proses dinamis yang melibatkan banyak aktor, lembaga, dan kepentingan¹.

Secara konseptual, implementasi dapat dipahami sebagai upaya mewujudkan gagasan atau keputusan politik menjadi program nyata yang dijalankan di tengah masyarakat. Agustino, Leo. mendefinisikan implementasi sebagai “tindakan-tindakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan kebijakan.” Definisi ini menekankan bahwa implementasi menuntut adanya sinergi antara kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, serta kemampuan aparat pelaksana untuk menjalankannya. Implementasi juga harus beradaptasi

¹ Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2017)

dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang berkembang di masyarakat, sehingga tidak bisa dipahami secara sempit hanya dari sisi administratif.²

1. Model Implementasi George C. Edwards III

George C. Edwards III memberikan kontribusi besar dengan merumuskan empat faktor penting yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi³

a. Komunikasi.

George C. Edward III menyatakan bahwa komunikasi merupakan faktor utama keberhasilan implementasi kebijakan karena informasi harus disampaikan secara jelas, konsisten, dan mudah dipahami oleh pelaksana maupun kelompok sasaran⁴

b. Sumber Daya. Edwards menekankan pentingnya kecukupan sumber daya, baik dalam bentuk finansial, tenaga manusia, maupun fasilitas teknis. Tanpa dukungan ini, kebijakan akan sulit diimplementasikan⁵.

c. Disposisi. Faktor ini menyangkut sikap, kemauan, dan komitmen pelaksana. Bahkan dengan sumber daya yang cukup, kebijakan tidak akan berjalan jika pelaksana tidak memiliki niat baik dan dedikasi.

² Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2020

³ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

⁴ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

⁵ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

d. Struktur Birokrasi. Birokrasi yang terlalu kaku dan berbelit justru bisa menjadi penghambat implementasi. Oleh karena itu, dibutuhkan struktur yang jelas, prosedur yang sederhana, dan mekanisme kerja yang efisien.

Model Edwards banyak digunakan untuk menganalisis hambatan teknis dalam implementasi, seperti lemahnya koordinasi, keterbatasan dana, atau rendahnya motivasi aparat.⁶

2. Relevansi Teori Implementasi dengan Penelitian

Dalam konteks Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan, teori implementasi kebijakan memberikan kerangka analisis yang penting. Kejelasan tujuan kebijakan perlu diterjemahkan ke dalam prosedur teknis yang mudah dipahami masyarakat. Sumber daya harus memadai agar program tidak berhenti di tengah jalan. Komunikasi antar organisasi, khususnya antara pemerintah kota, dinas perumahan, dan masyarakat nelayan, harus dibangun dengan baik. Selain itu, sikap aparat pelaksana harus didasari komitmen dan integritas tinggi⁷.

Masyarakat nelayan sebagai kelompok sasaran utama juga harus dilibatkan secara aktif. Tanpa dukungan dan penerimaan mereka, implementasi Perwali ini berpotensi menghadapi kendala. Oleh karena itu, penelitian ini akan menggunakan teori implementasi sebagai dasar untuk

⁶ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

⁷ Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

menilai sejauh mana Peraturan walikota No. 2 Tahun 2023 benar-benar dilaksanakan sesuai tujuan, serta apakah kebijakan tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir di Bengkulu⁸.

3. Teori Implementasi

Teori implementasi kebijakan menegaskan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah tahap krusial dalam menentukan efektivitas sebuah kebijakan publik. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh banyak faktor, mulai dari kejelasan tujuan, kecukupan sumber daya, komunikasi yang efektif, sikap pelaksana, hingga kondisi sosial-ekonomi masyarakat. Berbagai model implementasi seperti yang dikemukakan oleh Edwards III, serta Grindle memberikan perspektif komprehensif untuk menilai efektivitas implementasi⁹.

Dalam penelitian mengenai Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023, teori implementasi menjadi landasan penting untuk menilai sejauh mana kebijakan perumahan khusus nelayan dijalankan sesuai dengan tujuan awalnya. Dengan kerangka ini, implementasi dapat dianalisis tidak hanya dari aspek legal-formal, tetapi juga dari aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang memengaruhi penerapannya di lapangan¹⁰.

⁸ Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

⁹ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

¹⁰ Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

A. Teori Peraturan Walikota (Perwali)

1. Pengertian Peraturan Walikota

Peraturan Walikota merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala daerah di tingkat kota dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019, Peraturan Walikota termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh kepala daerah untuk melaksanakan ketentuan yang lebih tinggi¹¹.

Dalam teori hukum, Perwali dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang bersifat administratif, teknis, dan operasional. Ia lahir sebagai turunan langsung dari legal framework yang lebih tinggi, sehingga tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dalam konteks pemerintahan daerah, Perwali memiliki fungsi yang sangat strategis, yaitu memberikan kepastian hukum serta menjadi instrumen implementasi kebijakan publik.

2. Kedudukan Peraturan Walikota dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat

(1) UU No. 12 Tahun 2011. Perwali tidak disebutkan secara eksplisit,

¹¹Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398

namun termasuk ke dalam kategori “Peraturan Kepala Daerah.” Artinya, kedudukan Perwali berada di bawah Peraturan Daerah Kota, namun memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya¹².

Kedudukan Perwali dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Daerah, terutama dalam hal-hal teknis.
- b. Sebagai instrumen kebijakan daerah untuk mengatur aspek tertentu yang belum diatur secara rinci dalam Perda.
- c. Sebagai bentuk diskresi kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Dengan posisi tersebut, Perwali menempati peran penting karena menjadi jembatan antara aturan hukum yang bersifat normatif dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kota.

3. Fungsi dan Tujuan Peraturan Walikota

Peraturan Walikota memiliki sejumlah fungsi utama, yaitu:

Fungsi Regulasi mengatur hal-hal teknis administratif agar kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum.

- a. Fungsi Implementasi menjadi pedoman operasional dalam melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- b. Fungsi Kontrol sebagai alat pengendalian pemerintah daerah terhadap masyarakat maupun aparatur pelaksana kebijakan.

¹² UU Nomor 12 Tahun 2011

- c. Fungsi Kepastian Hukum memberikan jaminan kepastian kepada masyarakat atas kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah kota.
- d. Fungsi Pelayanan Publik memfasilitasi kebutuhan masyarakat agar kebijakan pemerintah dapat memberikan manfaat nyata.

Tujuan utama dari adanya Perwali adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan lokal, sekaligus menjadi pedoman yang jelas dalam melaksanakan peraturan yang lebih tinggi.

4. Prinsip-prinsip dalam Peraturan Walikota

Dalam penyusunannya, Peraturan Walikota harus memenuhi prinsip-prinsip dasar pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011¹³, yaitu:

- a. Kejelasan Tujuan
- b. Kelembagaan yang Tepat
- c. Kesesuaian antara Jenis dan Materi Muatan
- d. Dapat Dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan
- f. Kejelasan Rumusan
- g. Keterbukaan

Prinsip-prinsip tersebut menjamin agar Perwali tidak hanya sah secara formal, tetapi juga efektif secara substantif.

¹³ UU Nomor 12 Tahun 2011

5. Peraturan Walikota dalam Perspektif Kebijakan Publik

Dalam perspektif kebijakan publik, Perwali merupakan instrumen yang bersifat *policy instrument*. Edward III, kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.” Dengan demikian, Perwali adalah representasi dari pilihan politik dan administratif Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan.¹⁴

Perwali juga dapat dipahami sebagai bagian dari *implementation policy tools*, yakni perangkat kebijakan yang berfungsi menjabarkan tujuan besar ke dalam langkah-langkah operasional. Dalam banyak kasus, Perwali menentukan keberhasilan implementasi karena ia mengatur detail pelaksanaan, mekanisme kerja, hingga sanksi.

6. Relevansi Peraturan Walikota dalam Konteks Rumah Khusus Nelayan

Dalam konteks Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan, peran Perwali menjadi sangat signifikan. Perwali ini hadir untuk memberikan kepastian hukum dalam pemanfaatan rumah khusus nelayan yang telah dibangun oleh pemerintah. Tanpa adanya aturan yang jelas, pemanfaatan rumah tersebut rawan menimbulkan masalah seperti penyalahgunaan, tidak tepat sasaran, hingga konflik sosial¹⁵.

¹⁴ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980

¹⁵ Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

Perwali tidak hanya berfungsi sebagai aturan administratif, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan publik yang menentukan kesejahteraan masyarakat pesisir. Melalui Perwali ini, pemerintah kota dapat mengatur siapa yang berhak menempati rumah, bagaimana tata cara pemanfaatannya, serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh penghuni. Dengan demikian, Perwali berfungsi sebagai jaminan agar program perumahan nelayan benar-benar berpihak pada masyarakat yang membutuhkan.

7. Peraturan Walikota dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

Apabila ditinjau dari perspektif *siyasah dusturiyah* (politik ketatanegaraan dalam Islam), Perwali dapat dipandang sebagai bentuk *qanun* atau regulasi yang ditetapkan oleh *ulil amri* (pemimpin) untuk mengatur urusan masyarakat. Prinsip dasar siyasah dusturiyah adalah memastikan bahwa setiap aturan yang dibuat bertujuan untuk masalah al-ummah (kemaslahatan umat).

Dalam konteks Perwali Bengkulu tentang rumah khusus nelayan, peraturan tersebut sejalan dengan prinsip siyasah dusturiyah karena mengatur distribusi fasilitas publik agar tepat sasaran dan bermanfaat bagi masyarakat lemah (nelayan). Hal ini mencerminkan konsep keadilan sosial dalam Islam, di mana negara atau pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kebutuhan dasar rakyatnya, termasuk kebutuhan tempat tinggal.

B. Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiya

Siyasah dusturiyah merupakan bagian dari fiqh siyasah yang membahas hubungan antara pemerintah dan rakyat, peraturan perundang-undangan, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dalam Islam. Siyasah dusturiyah bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan masyarakat melalui kebijakan dan aturan yang sesuai dengan prinsip syariat Al-Qur'an menegaskan kewajiban pemimpin untuk menegakkan keadilan dan melaksanakan amanah¹⁶:

وَإِذَا أَهْلِيهَا إِلَى الْأَمْنِ تَوَدُّوا أَنْ يَأْمُرُكُمْ اللَّهُ إِنَّ
يَعْطُكُمْ نِعْمًا اللَّهُ إِنَّ بِالْعَدْلِ تَحْكُمُوا أَنْ النَّاسِ بَيْنَ حَكْمَتُمْ
بَصِيرًا ُ سَمِيعًا كَانَ اللَّهُ إِنَّ بِهِ

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil...” QS.

An-Nisa 4: 58.¹⁷

Ayat ini menunjukkan bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah harus diimplementasikan dengan penuh keadilan, transparansi, dan tanggung jawab. Dengan demikian, implementasi

¹⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177

¹⁷ An-Nisa [4]:58)

kebijakan dalam perspektif *siyasah dusturiyah* tidak hanya mengejar efektivitas administratif, tetapi juga berorientasi pada kemaslahatan (masalah) masyarakat.

2. *Siyasah Dusturiyah* sebagai Kerangka Normatif

Siyasah dusturiyah adalah cabang ilmu politik Islam yang membahas ketatanegaraan, peraturan, dan mekanisme pemerintahan dalam bingkai syariat Islam. Konsep ini menekankan pentingnya pemerintahan yang dijalankan berdasarkan prinsip syura (musyawarah), keadilan ('adl), dan kemaslahatan umat.

Dalam konteks kebijakan publik, *siyasah dusturiyah* memberikan dasar normatif bahwa setiap kebijakan harus:

- a. Berorientasi pada Kemaslahatan Umat (masalah al-ammah)
Segala kebijakan pemerintah harus ditujukan untuk mewujudkan kemaslahatan umum dan menghindarkan masyarakat dari kerusakan (*mafsadah*). Pemerintah wajib memastikan bahwa setiap keputusan membawa manfaat nyata bagi rakyat

Landasan Al-Qur'an:

الشَّمَرَاتِ مِنْ أَهْلِهِ وَارْزُقْ آمِنًا بَلَدًا ذَاهُ اجْعَلْ رَبِّ قَالَ

“Ya Tuhanku, jadikanlah negeri ini negeri yang aman dan berilah rezeki kepada penduduknya dari berbagai buah-buahan.” (QS. Al-Baqarah: 126)

b. Dijalankan secara Adil (al-‘adl)

Keadilan adalah tiang utama pemerintahan dalam Islam. Kebijakan publik harus bebas dari diskriminasi, nepotisme, dan harus menjamin kesetaraan hak bagi semua warga.

Landasan Al-Qur’an:

وَالْإِحْسَانَ بِالْعَدْلِ يَأْمُرُ اللَّهُ إِنَّ

“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu berlaku adil dan berbuat kebajikan.*”

— (QS. An-Nahl: 90)

c. Menjaga Amanah dan Tanggung Jawab (al-amanah)

Amanah berarti tanggung jawab moral dan hukum dalam menjalankan kekuasaan. Pemimpin sebagai khalifah wajib menjaga kepercayaan rakyat dan mengelola kebijakan dengan jujur.

Landasan Al-Qur’an:

أَهْلِهَا إِلَى الْأَمَانَاتِ تُؤَدُّوْنَ أَنَّ يَأْمُرُكُمْ اللَّهُ إِنَّ

“*Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang*

berhak menerimanya.”

— (QS. An-Nisa: 58)

d. Berlandaskan Musyawarah (syura)

Musyawarah adalah bentuk partisipasi dan keterbukaan antara

pemerintah dan rakyat dalam mengambil keputusan. Prinsip ini menjamin bahwa kebijakan diambil dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat.

Landasan Al-Qur'an:

بَيْنَهُمْ شُورَى وَأَمْرُهُمْ

“Dan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka.”

— (QS. Asy-Syura: 38)

Dengan kerangka tersebut, implementasi Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 mengenai rumah khusus nelayan dapat dilihat sebagai wujud siyasah dusturiyah, yaitu bagaimana pemerintah kota mengelola amanah perumahan bagi masyarakat pesisir agar tercapai keadilan sosial¹⁸.

3. Variabel Implementasi dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

Jika teori implementasi kebijakan modern menekankan variabel seperti komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi Edwards III, 1980, maka dalam perspektif siyasah dusturiyah variabel-variabel tersebut mendapatkan dimensi religius dan moral.¹⁹

¹⁸ Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

¹⁹ Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.

a. Tujuan dan Standar Kebijakan

Dalam Islam, tujuan implementasi kebijakan harus sejalan dengan *maqashid al-syariah*, yaitu menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Pemberian rumah khusus nelayan dapat dipahami sebagai upaya menjaga harta (*hifz al-mal*) dan keberlangsungan hidup keluarga nelayan (*hifz al-nafs*).

b. Sumber Daya

Sumber daya dalam implementasi kebijakan tidak hanya mencakup anggaran dan aparatur, tetapi juga prinsip efisiensi dan keberkahan. Islam menekankan penggunaan sumber daya publik secara amanah dan tidak mubazir QS. Al-Isra 17: 26-27²⁰.

c. Komunikasi dan Musyawarah

Dalam Islam, komunikasi dalam implementasi kebijakan diwujudkan melalui *syura*, yakni keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Implementasi Perwali harus melalui sosialisasi yang transparan kepada masyarakat nelayan agar mereka memahami hak dan kewajiban dalam menempati rumah khusus.

d. Karakteristik Pelaksana

Implementor kebijakan dalam perspektif siyasah dusturiyah harus memiliki integritas (*amanah*) dan kapasitas (*kafa'ah*). Pelaksana yang tidak jujur akan mengkhianati amanah publik. Nabi SAW

²⁰Al-Isra 17: 26-27

memiliki dimensi tambahan, yaitu amanah dan tanggung jawab moral pemerintah terhadap rakyat.²²

Penyediaan rumah khusus nelayan mencerminkan pelaksanaan prinsip *masalah al-ammah*, karena memberikan manfaat nyata bagi kelompok masyarakat kecil yang rentan. Implementasi yang transparan dan berkeadilan juga sejalan dengan prinsip *al-'adl*. Apabila dalam implementasinya pemerintah melibatkan nelayan dalam musyawarah serta memastikan keberlanjutan program, maka kebijakan tersebut tidak hanya sah secara hukum positif, tetapi juga sah secara normatif dalam perspektif Islam.

5. Kesimpulan

Teori implementasi dalam perspektif siyasah dusturiyah memperkaya analisis implementasi kebijakan publik dengan dimensi moral, religius, dan etis. Implementasi bukan sekadar persoalan teknis-administratif, melainkan juga pelaksanaan amanah kepemimpinan untuk mewujudkan kemaslahatan dan keadilan bagi rakyat.

Dengan demikian, implementasi Perwali Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Rumah Khusus Nelayan dapat dinilai efektif apabila memenuhi kriteria: (1) sesuai dengan *maqashid al-syariah*, (2) dijalankan secara adil dan transparan, (3) dikelola dengan amanah oleh pelaksana, serta (4) diterima dengan baik oleh masyarakat nelayan. Kerangka siyasah dusturiyah ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan perumahan

²² Peraturan Walikota Bengkulu Nomor 2 Tahun 2023 tentang Penghunian dan Pemanfaatan Rumah Khusus Nelayan

husus nelayan tidak hanya berhasil secara administratif, tetapi juga sah secara syar'i sebagai bentuk tanggung jawab ulil amri terhadap rakyatnya.

