

BAB II

KAJIAN TEORI

Dalam bab ini akan dijelaskan oleh peneliti mengenai teori yang akan digunakan untuk menganalisis dari rumusan masalah yang telah ditulis di bab sebelumnya.¹ menurut buku yang ditulis oleh andi prastowo (2011) landasan teori adalah teori teori yang dianggap paling relevan untuk menganalisis objek penelitian sebagai alat teori tersebut dipilih yang paling memadai, tepat baik dalam kaitannya dengan hakikat maupun kebaruan.²

Sehubungan dengan tema penelitian yaitu tentang **“Implementasi Pasal 8 Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Seluma Nomor 13 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengelolaan Belanja Tidak Terduga”** maka beberapa teori yang dianggap paling relevan untuk

¹ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) h 20-21

² Andi prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif: Dalam perspektif Rancangan Penelitian* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011) h 169

digunakan dalam penelitian ini adalah teori kebijakan publik dan implementasi kebijakan publik. Teori kebijakan publik digunakan dalam penelitian ini dikarenakan fokus penelitian ini dikarenakan focus penelitian berlandaskan pada peraturan bupati, untuk mengetahui bagaimana Pasal 8 Peraturan Bupati Nomor 25 Tahun 2023 tentang perubahan atas Peraturan Bupati Seluma Nomor 13 Tahun 2021 tentang pedoman pengelolaan belanja tidak terduga diterapkan. Dan mengetahui upaya pemerintah dalam pengawasan pengelolaan belanja tidak terduga dikabupaten seluma. Kemudian halaman akhir penulis juga menjelaskan tentang isi pasal 8 Perbup Nomor 25 tahun 2023 tentang pedoman pengelolaan belanja tidak terduga ini, agar mempermudah pembaca dalam memahami judul skripsi ini.

A. Teori Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster berasal dari Bahasa Inggris yaitu to implement. Dalam kamus tersebut, to implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Sementara itu dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, implemementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Pengertian lain dari implementasi yaitu penyediaan sarana untuk melakukan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap suatu hal. Pengertian dari implementasi juga bisa berbeda tergantung dari disiplin ilmunya.³

Implementasi merupakan aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem yang tidak hanya berbicara mengenai aktivitas, namun suatu kegiatan yang

³ Abdul Majid, *Implementasi Kurikulum 2013 Kajian Teoritis dan Praktis*, (Bandung: Interes Media, 2014), h. 6

terencana dan dalam rangka mencapai tujuan kegiatan.⁴

Implementasi merupakan suatu proses untuk melaksanakan kegiatan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan dari suatu kebijakan untuk mencapai penyempurnaan suatu program.⁵

Pengertian implementasi diatas menjelaskan bahwa implementasi itu bukan sekedar aktivitas saja, tetapi juga kegiatan terencana yang dilaksanakan dengan sungguh-sungguh berdasarkan acuan-acuan yang direncanakan dengan sungguh-sungguh. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu terlaksananya suatu program.

Sedangkan menurut Guntur Setiawan beliau berpendapat bahwa: “Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara

⁴ 30 Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Jakarta: Grasindo, 2002, h.70

⁵ Hanifah Harsono, *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Jakarta, Rineka Cipta, 2002, h.6

tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif”.⁶

menurut Menurut Sudarsono dalam bukunya “Analisis Kebijakan Publik”, implementasi adalah suatu kegiatan yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan, melalui penggunaan sarana (tools) untuk memperoleh hasil akhir yang diinginkan.⁷

Dr. Dian Suluh Kusuma Dewi, M.AP dalam buku “Ajar Kebijakan Publik”

Implementasi adalah salah satu elemen penting dalam mewujudkan terwujudnya suatu gagasan. Seseorang atau pelaku pemerintahan harus menerapkan atau mengimplementasikan suatu ide agar tercapainya suatu tujuan yang telah ditentukan. Implementasi merupakan proses yang ditempuh atau dilakukan diberbagai bidang tanpa adanya batasan apapun. Oleh karena itu dalam mengimplementasikan suatu program, maka perlu adanya

⁶ Guntur Setiawan, “Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan”. Jakarta: Balai

Pustaka, 2004, h. 39

⁷ Sudarsono, A. G. (1980). Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. Abdul Hakim Nusantara.

kesiapan atas semua keperluan dilapangan. Implementasi sering diremehkan, dianggap hanya pelaksanaan dari program-program yang telah ditetapkan oleh para pembuat keputusan, seolaholah tahapan ini kurang berpengaruh. Implementasi kebijakan dianggap penting dan harus dilakukan. Seperti yang kita ketahui kebijakan tidak akan memberikan dampak apapun tanpa adanya penerapan atau pelaksanaan. Kebijakan hanya sebagai dokumen atau program yang tidak bermakna bagi kehidupan. Suatu kebijakan yang dinilai baik dan tepat pun tidak akan memberikan perubahan apapun bila tidak diimplementasikan.⁸

2. Teori Implementasi Kebijakan Publik

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

⁸ Dewi, D. S. K. (2022). Buku Ajar Kebijakan Publik Proses, *Implementasi dan Evaluasi*.

kepentingan 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 empiric.⁹

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

⁹ Wahab, Solichin. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implemntasi Kebijakan Negara*. Edisi kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), h.67

Model ini menjelaskan bahwa terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor:¹⁰

a. Komunikasi

Komunikasi Menurut Edward III, komunikasi diartikan sebagai “proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan”. Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk 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

¹⁰ Edward III 4 *komponen teori implementasi peraturan* (2010), h. 96-110

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 is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public”*, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas menyimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak bisa dilaksanakan

dengan optimal, keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah.

3) Sumber daya Peralatan Edward III menyatakan bahwa, sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

4) Sumber daya Kewenangan Edward III menyatakan bahwa, Sumberdaya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah kewenangan. Menurut Edward III, menyatakan bahwa: Kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi penting ketika mereka dihadapkan suatu masalah dan mengharuskan untuk segera diselesaikan dengan suatu keputusan. Oleh karena itu bahwa pelaku utama

kebijakan harus diberi wewenang yang cukup untuk membuat keputusan sendiri untuk melaksanakan kebijakan yang menjadi kewenangannya.

c. Disposisi

Disposisi menurut Edward III, dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”. Faktor-faktor yang menjadi perhatian mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

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 Birokasi ini menurut Edward III mencakup aspek-aspek seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya. terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "*Standard Operational Procedure* (SOP) dan

fragmentasi”. merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. ”fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi.”

Sementara itu dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan publik (*public affair*).
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.

- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
- 5) Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berdasarkan hal tersebut, Edward III Mengemukakan Implementasi kebijakan menyangkut dalam tiga hal pokok, yaitu:

- a. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut.

- b. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan

Pelaksanaan kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian

- c. Adanya hasil kegiatan.

Program berjalan sesuai rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan.

Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan budget.

2. Model 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:

A. 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.

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.

3. 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*)”.¹¹

Implementasi kebijakan merupakan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga berbentuk instruksi-instuksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan. Dikemukakan juga oleh beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan. Jadi, implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang

¹¹ Arifin Tahir, *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung : Alvabeta 2020

dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program kedalam tujuan kebijakan yang diinginkan.¹²

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.¹³

¹² Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 13

¹³ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 14

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.¹⁴

a. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kebijakan implementasi

Rippley dan Franklin menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan program dan ditinjau dari tiga faktor yaitu:¹⁵

1. Prespektif kepatuhan (compliance) yang mengukur implementasi dari kepatuhan atas mereka.
2. Keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan.

¹⁴ Mulyadi, *Implementasi Organisasi*, (Yogyakarta, Gadjah Mada University. Press, 2015), h. 15

¹⁵ Mulyadi, *Implementasi kebijakan*(Jakarta:Balai Pustaka,2015), h. 45

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:

1) Kekurangan Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat baik kepada obyek kebijakan maupun kepada para pelaksana dan isi kebijakan yang akan dilaksanakannya dan hasil-hasil dan kebijakan itu.

2) Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidak tepatan atau ketidak tegasan intern ataupun ekstern atau kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan

yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

3) Dukungan

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

4) Pembagian potensi

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

B. Teori Hukum Kebijakan Pembangunan Daerah

Teori hukum kebijakan pembangunan daerah berakar pada konsep negara kesejahteraan (welfare state) yang mengedepankan peran aktif pemerintah dalam pembangunan berkeadilan. Dalam konteks Indonesia, teori ini berkembang dari paradigma integralistik yang memadukan unsur-unsur modernitas dengan nilai-nilai lokal. Asas desentralisasi sebagai roh utama otonomi daerah

menjadi pilar utama dalam konstruksi teori ini, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya.¹⁶

Pembangunan daerah dalam perspektif hukum kontemporer mengacu pada tiga teori utama:

1. Teori Desentralisasi Fiskal Richard Musgrave dan Wallace Oates menekankan pentingnya kewenangan fiskal daerah untuk mencapai alokasi sumber daya yang optimal. Teori ini menjadi dasar pengembangan sistem bagi hasil dan dana perimbangan antara pusat dan daerah.
2. Teori Kelembagaan (Institutional Theory) Douglass North memberikan kerangka analisis tentang peran institusi lokal dalam membentuk pola pembangunan. Teori ini menjelaskan bagaimana norma-norma informal dan struktur kelembagaan tradisional dapat berinteraksi dengan sistem hukum formal.

¹⁶ Riant Nugroho, *Kebijakan Pembangunan Daerah: Teori dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2021), h. 145-148 mengenai model integrasi hukum dalam perencanaan pembangunan daerah.

3. Teori Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Theory) yang dipopulerkan Brundtland Report menjadi landasan etis pembangunan daerah, menekankan keseimbangan antara aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan.

Prinsip subsidiaritas menjadi fondasi utama yang menyatakan bahwa pengambilan keputusan harus dilakukan pada tingkat pemerintahan terendah yang paling efektif. Prinsip ini berkaitan erat dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Prinsip partisipatif menuntut keterlibatan aktif masyarakat dalam seluruh siklus pembangunan, mulai dari perencanaan hingga pengawasan. Prinsip ini diimplementasikan melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) di berbagai tingkatan.¹⁷

¹⁷ Dian Puji Simatupang, Hukum Investasi dan Pembangunan Daerah, (Malang: Setara Press, 2022), hlm. 155-159 tentang teori regulatory sandbox untuk inovasi hukum daerah.

Prinsip akuntabilitas mensyaratkan transparansi dan pertanggungjawaban publik dalam pelaksanaan pembangunan. Prinsip ini diwujudkan melalui sistem pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Inspektorat Daerah.

Prinsip keberlanjutan ekologis menjadi pertimbangan utama dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah, terutama terkait dengan perlindungan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen utama kebijakan pembangunan daerah memiliki fungsi ganda sebagai alat regulasi dan fasilitasi pembangunan. Perda yang baik harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) merupakan dokumen hukum yang memuat visi, misi, dan program pembangunan daerah selama lima tahun. RPJMD harus selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW).¹⁸

Peraturan Bupati/Walikota sebagai instrumen operasional kebijakan pembangunan berfungsi untuk menjabarkan ketentuan-ketentuan dalam Perda dan RPJMD ke dalam program aksi yang lebih konkret. Praktik pembangunan daerah di Indonesia menunjukkan beberapa pola menarik:

Pertama, kecenderungan regulasi daerah yang berorientasi pada pendapatan asli daerah (PAD) seringkali menimbulkan tumpang tindih kebijakan dan beban ekonomi bagi masyarakat. Fenomena ini dikenal sebagai regulatory inflation atau inflasi regulasi.

¹⁸ Jonaedi Efendi, *Penegakan Hukum Progresif di Daerah*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 155-159 tentang konsep smart enforcement dalam pengawasan modern.

Kedua, perkembangan inisiatif daerah dalam menciptakan kebijakan pembangunan inovatif, seperti e-government dan smart city, menunjukkan adaptasi terhadap perkembangan teknologi.

Ketiga, munculnya paradigma baru pembangunan berbasis ekoregion yang memperhatikan karakteristik khusus wilayah, seperti pembangunan daerah pesisir, pegunungan, atau perbatasan.

Fragmentasi hukum antara peraturan pusat dan daerah sering—menimbulkan konflik kewenangan dan ketidakpastian hukum. Kasus-kasus judicial review di Mahkamah Agung menunjukkan kompleksitas masalah ini. Kapasitas legislasi daerah yang terbatas menyebabkan banyak produk hukum daerah tidak memenuhi standar teknik penyusunan peraturan yang baik. Masalah ini diperparah oleh terbatasnya tenaga ahli hukum di daerah.¹⁹

¹⁹ Jonaedi Efendi, *Penegakan Hukum Progresif di Daerah*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 155-159 tentang konsep smart enforcement dalam pengawasan modern.

Politik hukum pembangunan seringkali terjebak dalam kepentingan jangka pendek dan pragmatisme politik, mengabaikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.

Teori hukum kebijakan pembangunan daerah perlu mengakomodasi beberapa perkembangan mutakhir:

Pertama, integrasi pendekatan digital governance dalam sistem perencanaan pembangunan daerah untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi.

Kedua, penguatan aspek hukum dalam pembangunan rendah karbon (low carbon development) sebagai respons terhadap perubahan iklim.

Ketiga, pengembangan model hukum pembangunan inklusif yang memperhatikan kelompok rentan dan masyarakat adat.

Keempat, adaptasi konsep smart regulation yang lebih responsif terhadap dinamika sosial-ekonomi daerah.

C. Teori *Siyasah Dusturiyah*

1. *Pengertian Siyasah*

Siyasah, diambil dari bahasa Arab yang membawa arti mengatur, mengurus, mengendalikan urusan negara, memperbaiki keadaan dan urusan manusia serta mengatur urusan sebuah negara, ia berasal dari kata sasa, yasusu dan kemudian menjadi siyasah. Siyasah pada mulanya merupakan suatu usaha atau ikhtiar untuk mencapai atau menyelesaikan sesuatu masalah ia juga bermaksud suatu kepengurusan yang berkaitan dengan pemerintahan seperti para penguasa mengatur dan mengurus rakyat untuk mewujudkan kemaslahatan dan juga mengatur urusan kehidupan masyarakat.

Fiqh siyasah merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia dalam bernegara demi mencapai kemaslahatan bagi manusia itu sendiri. Dalam fiqh siyasah ini, ulama mujtahid menggali sumber-sumber hukum islam, yang terkandung didalamnya dalam

hubungannya dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Prinsipnya definisi-definisi tersebut mengandung persamaan. Siyasah berkaitan dengan mengatur dan mengurus manusia dalam hidup bermasyarakat dan bernegara dengan membimbing mereka kepada kemaslahatan dan menjauhinya dari kemudharatan.²⁰

Secara terminologi, Abdul Wahab Khllaf mendefinisikan bahwa Siyasah peraturan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan. Louis Ma'luf memberikan batasan bahwa Siyasah adalah membuat maslahat manusia dengan membimbing mereka ke jalan keselamatan. Sedangkan Ibn Manzbur mendefinisikan Siyasah sebagai mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang mengantarkan manusia kepada kemaslahatan.²¹ Penulisan kamus Al-Munjid mendefinisikan siyasah adalah membuat

²⁰ Wahyu Saman Hudi. *Analisis Hak Asasi Manusia Dan Fiqh Siyasah Terhadap Kepemimpinan Transgender*; (Skripsi. Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung, 2019)

²¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2016), h. 4

kemaslahatan dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. Siyasah juga berarti ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri dan luar negeri, serta kemasyarakatan, yakni mengatur kehidupan atas dasar keadilan dan istiqomah.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, dapat dikatakan bahwa siyasah berarti penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan karena dalam penyelenggaraan negara itu sudah pasti ada unsur mengendalikan, mengatur, memerintah, mengurus, mengelola, melaksanakan administrasi, dan membuat kebijaksanaan dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat.²²

Siyasah yang didasarkan pada Al-Qur'an dan Hadis Nabi dikenal dengan istilah Siyasah syar'iyah yakni Siyasah yang dihasilkan oleh pemikiran manusia yang berdasarkan etika, agama, dan moral dengan memperhatikan prinsip-prinsip umum syari'at dalam

²² Ridwan, *Fiqih Politik*, h.75

mengatur hidup manusia bermasyarakat dan bernegara.

Siyasah syar'iyah disebut juga politik ketatanegaraan yang bersifat syar'i.

2. *Siyasah Dusturiyah*

Dusturiyah berasal dari kata “dusturi” yang berasal dari bahasa persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).²³ Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang- undangan negara.²⁴

Serta membahas konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam

²³ Abdul Wahab Khallaf, *Politik Hukum Islam.*, h. 54.

²⁴ Muhammad Iqbbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: kencana, 2014), h. 177

situasi negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi. Lebih lanjut yang dimaksud dengan dusturi yaitu, “Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya.”²⁵ Abul A’la al-Maududi menakrifkan dusturi dengan, “Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.”²⁶ Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata dusturi sama dengan constitution dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil

²⁵ A. Djazuli, Fiqh Siyasah, *Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari’ah*.h. 52

²⁶ *Ibid*,

berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.²⁷

Sementara menurut H. A. Djazuli, fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Persoalan dan ruang lingkup (pembahasan)
- b. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya.
- c. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
- d. Persoalan bai'at
- e. Persoalan waliyul ahdi

²⁷ Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan* (Bandung: Bulan Bintang, 2003, h. 46-47.

- f. Persoalan perwakilan
- g. Persoalan ahlul halli wal aqdi
- h. Persoalan wizaroh dan perbandingannya.²⁸

Sementara mengenai objek kajian fiqh siyasah dusturiyah H. A. Djazuli menjelaskan bahwa permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Sudah tentu ruang lingkup pembahasannya sangat luas. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundangundangan yang dituntut oleh hal ikhwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.²⁹

Dengan demikian, kajian pertama dari fiqh siyasah adalah kajian fiqh siyasah dusturiyah. Hal yang amat

²⁸ H. A. Djazuli, *Fiqh siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah*. h. 73-74.

²⁹ *Ibid.* h. 73.

penting dalam kaitannya dengan siyasah dusturiyah adalah pembuatan undang-undang dan melahirkan kebijakan penguasa yang berisi berbagai aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara. Keputusan hukum yang dibuat oleh pemimpin atau penguasa dapat dikategorikan sebagai tasyri' karena secara definitif, tasyri' adalah kata yang diambil dari lafadz syari'ah yang artinya jalan yang lurus. Secara terminologis, tasyri' diartikan oleh para fuqaha sebagai hukum-hukum yang ditetapkan oleh Allah bagi hamba-hamba-Nya yang diungkapkan melalui perantaran Rasulullah Saw agar manusia melaksanakan hukum-hukum tersebut atas dasar keimanan, baik hukum yang berkaitan dengan masalah akidah, ahlak, dan budi pekerti. Dari syariah dalam pengertian itu, dipetik kata tasyri' yang artinya menciptakan undang-undang dan membuat kaidahkaidah. Tasyri' dalam pengertian tersebut adalah membuat undang-undang, baik undang-undang yang dibuat bersumber dari ajaran agama yang disebut dengan tasyri'

samawiy maupun dari perbuatan manusia dan hasil pikirannya yang dinamakan dengan istilah tasyri' wad'iyy.³⁰ Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.³¹ Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip fiqh siyasah akan tercapai.³² Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan

³⁰ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidin* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 36.

³¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 154.

³² A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah.*, h. 47.

yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan. Secara keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliyah, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, maqasid al-Syariah; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya.³³ Sebagai suatu petunjuk bagi manusia, al-Qur'an menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.³⁴

³³ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.*, h. 48.

³⁴ Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan* (Bandung: Bulan Bintang, 2003), h. 11

Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah Saw dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".³⁵ Isi penting dari prinsip Piagam Madinah adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.³⁶

³⁵ Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam.*, h. 119

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam.*, h. 157.

Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.³⁷ Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah “Majlis Syura” atau “ahl al-halli wa al-aqdi” atau seperti yang disebut Abu A’la al-Maududi sebagai “Dewan Penasehat” serta al-Mawardi menyebutnya dengan ahl al-Ikhtiyar.³⁸

Dari batasan-batasan yang di uraikan di atas, baik dalam pengertian etimologis maupun terminologis, dapat diketahui bahwa objek kajian fiqh siyasah meliputi aspek pengaturan hubungan antara warga negara dengan warga negara, hubungan antara warga negara dengan lembaga negara, dan hubungan antara lembaga negara dengan lembaga negara, baik hubungannya yang bersifat internal

³⁷ *Ibid.* h. 158

³⁸ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah.*, h. 76.

suatu negara maupun hubungan yang bersifat eksternal antar negara, dalam berbagai bidang kehidupan. Dari pemahaman seperti itu, tampak bahwa kajian siyasah memusatkan perhatian pada aspek pengaturan.³⁹

Penekanan demikian dilihat dari penjelasan T.M. hasby Ash shiddieqy yaitu “kajian siyasah adalah pekerjaan-pekerjaan nukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penadbirannya, dengan mengingat persesuaian penadbiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak peroleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash nash yang merupakan syariah amah yang tetap”.⁴⁰ Lebih lanjut, Suyuthi Pulungan,⁴¹ mengemukakan objek kajian fiqh siyasah adalah tentang hubungan antara pemerintah dan rakyatnya dalam upaya menciptakan kesejahteraan dan kemaslahatan bersama. Hubungan ini meliputi masalah-masalah kebijaksanaan perundang-undangan, hubungan

³⁹ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implemntasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah.*, h. 45-46

⁴⁰ T. M. Hasbi Ash Shiddiqie, *Pengantar Siyasah Sya'iyah.*, h. 28

⁴¹ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran.*, h. 29.

luar negeri dalam masa damai dan masa perang serta kebijaksanaan keuangan dan moneter. Sebagai suatu cabang ilmu yang berdiri sendiri, kajian fiqh siyasah tentu memiliki metodologi dan pendekatan ilmiah. Dengan metode- metodenya, kita dapat menilai pemikiran-pemikiran dan praktik kenegaraan yang pernah berkembang sepanjang Sejarah Islam. Di samping itu, metode dan pendekatan ini akan menjadi acuan serta kerangka untuk merumuskan keputusan-keputusan politik masa kini sehingga bisa mengantisipasi setiap permasalahan yang berkembang di dunia Islam. Dalam konteks ini, pengimplementasian pada pasal 8 perbup no 25 tahun 2023 kabupaten seluma.

**1. Pasal 8 Peraturan Bupati No 25 Tahun 2023
Tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Seluma
No 13 Tahun 20221 Tentang Pedoman Pengelolaan
Belanja Tidak Terduga**

Belanja tidak terduga merupakan pengeluaran anggaran yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan

berulang. Belanja ini biasanya digunakan untuk menanggulangi keadaan darurat atau keadaan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya, seperti bencana alam, bencana social, atau pengembalian kelebihan pembayaran pendapatan daerah tahun sebelumnya yang telah ditutup. Belanja tidak terduga di gunakan dalam menanggulangi bencana alam, non alam, bencana social dan lain-lain yang membutuhkan biaya secara mendadak dan dapat menggunakan dana dari APBD.

Peraturan bupati seluma No 25 tahun 2023 diterbitkan sebagai perubahan atas peraturan bupati seluma No 13 tahun 2021. Tujuan ini adalah untuk menyesuaikan dan menyempurnakan pedoman pengelolaan belanja tidak terduga (BTT) agar lebih tertib, efisien, dan efektif sesuai kebutuhan daerah.⁴²

Pasal 8 dalam peraturan perubahan mengatur mengenai ketentuan peralihan,penyesuaian administrasi, atau

⁴² Peraturan.infoasn.id, peraturan bupati no 25 tahun 2023

pelaksanaan teknis atas perubahan yang telah ditetapkan pada pasal-pasal sebelumnya.

Pada perubahan pedoman pengelolaan belanja tidak terduga, pasal 8 mengatur tentang

1. Transisi pelaksanaan: bagaimana ketentuan baru diberlakukan terhadap kegiatan atau pengeluaran yang sudah berjalan sebelum peraturan ini berlaku.
2. Penyesuaian administrasi: proses penyesuaian dokumen, pelaporan, atau tata kelola keuangan agar sesuai dengan aturan terbaru.
3. Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut: penugasan kepada lebih lanjut atau pejabat tertentu untuk menyusun petunjuk teknis atau Standar Operating Procedure (SOP) terkait pengelolaan belanja tidak terduga berdasarkan perubahan peraturan ini.

Pasal 8 Peraturan Bupati No 25 tahun 2023 berperan penting dalam menjembatani perubahan aturan dan pelaksanaan di lapangan. Pasal ini memastikan adanya transisi yang tertib dan terarah dari ketentuan lama ke

ketentuan baru dalam pengelolaan belanja tidak terduga di kabupaten seluma.

