

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Implementasi Kebijakan publik

1. Pengertian Kebijakan

Policy merupakan istilah dalam bahasa Inggris untuk kebijakan, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dipahami sebagai seperangkat konsep, asas, serta pedoman yang menjadi dasar dalam perencanaan pemerintahan. Secara lebih luas, kebijakan bisa dipahami sebagai hasil dari suatu proses politis yang melibatkan berbagai aktor serta kepentingan. Tahapan ini terdiri atas identifikasi permasalahan, perumusan pilihan solusi, pengambilan keputusan, penerapan, dan evaluasi.²⁴

Menurut Carl J. Friedrich yang dikutip oleh Leo Agustino, kebijakan adalah rangkaian tindakan yang diajukan oleh individu, kelompok, maupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang di dalamnya terdapat berbagai hambatan dan peluang. Kebijakan tersebut dirancang untuk

²⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2011), h. 190.

mengatasi masalah. Hal tersebut menandakan bahwa kebijakan tidak lahir dalam ruang hampa, melainkan berkaitan dengan realitas empiris yang dihadapi, sehingga membutuhkan pertimbangan rasional, strategis, dan kontekstual.²⁵

Solichin Abdul Wahab juga mengemukakan bahwa kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari berbagai pemikiran, pandangan, serta proses diskusi yang berkembang di kalangan para ahli dan pengambil keputusan. Kebijakan bukan sekadar dipahami sebagai aturan semata, sekaligus menjadi bagian dari proses pertimbangan yang melibatkan tujuan, kepentingan, serta arah tindakan yang ingin dicapai dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun kehidupan masyarakat. Menurut Solichin Abdul Wahab, pemahaman mengenai kebijakan perlu dilihat secara lebih luas agar tidak terbatas hanya pada konsep aturan formal. Oleh karena itu, ia memberikan beberapa pedoman atau pandangan yang dapat digunakan untuk memahami hakikat kebijakan secara lebih

²⁵ Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008), h.7.

mendalam. Pedoman tersebut menjelaskan bagaimana kebijakan dibentuk, diterapkan, serta diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kepentingan pemerintahan.

Istilah kebijakan (*policy*) memiliki jangkauan luas dan dapat digunakan dalam berbagai keadaan. Namun kebijakan merujuk pada arah atau strategi besar suatu negara, misalnya kebijakan luar negeri Indonesia dan kebijakan ekonomi Jepang. Akan tetapi, istilah tersebut juga dapat dipakai dalam arti yang lebih khusus. untuk menggambarkan keputusan atau tindakan tertentu yang diambil pemerintah dalam menangani suatu persoalan, misalnya kebijakan debirokratisasi dan deregulasi, sehingga menunjukkan bahwa kebijakan mencakup baik aspek yang bersifat makro maupun yang lebih teknis dan operasional.²⁶

Kebijakan kerap dipadangkan dengan tujuan, program, undang-undang, keputusan, ketentuan, standar, proposal, dan

²⁶ Budi Winarno, *Kebijakan public: Teori Dan Proses*, (Yogyakarta: Media Persindo, 2005), h. 5.

grand design.²⁷ Berdasarkan pandangan M. Irfan Islamy yang dikutip oleh Suandi, istilah kebijakan (*policy*) tidak dapat disamakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) sehingga perlu dibedakan secara jelas. karena keduanya memiliki makna yang tidak sama. Kebijakan lebih merujuk pada keputusan atau tindakan yang bersifat terarah, sedangkan kebijaksanaan berkaitan dengan pertimbangan nilai dan kearifan dalam mengambil keputusan.

Lebih merujuk pada pendapat James E. Anderson yang juga dikutip oleh M. Irfan Islamy, kebijakan dimaknaii serangkaian Tindakan yang memiliki tujuan, dilakukan individu, kelompok aktor dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang menjadi fokus bersama.²⁸

Menurut Budi Winarno yang dikemukakan James E. Anderson tepat sebab berfokus pada hal yang benar-benar dilaksanakan dalam praktik, tidak semata apa yang direncanakan. Maka dari itu, pandangan tersebut secara jelas

²⁷ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: UNY Press, 2010), h. 11.

²⁸ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Akarsa, 2004), h. 15.

membedakan antara kebijakan dan tindakan keputusan, di mana Tindakan keputusan dipahami sebagai proses memilih satu alternatif dari berbagai pilihan yang tersedia.

Selain itu, Richard Rose yang dikutip oleh Budi Winarno menjelaskan kebijakan sebaiknya dipahami sebagai tindakan yang berkelanjutan serta membawa dampak bagi pihak-pihak yang terlibat. Berdasarkan pandangan kedua ahli tersebut, bisa disimpulkan bahwa menyamakan menganggap kebijakan sama dengan keputusan merupakan kesalahan dalam pemahaman konsep, karena kebijakan pada dasarnya menunjukkan arah tujuan, bukan sekadar keputusan tunggal dalam bertindak.²⁹

2. Pengertian Kebijakan Publik

Cakupan tersebut meliputi banyak aspek dalam kehidupan, termasuk politik, kebudayaan, hukum, serta bidang-bidang terkait lainnya. Hal ini menegaskan bahwa kebijakan publik memiliki tingkat kerumitan yang signifikan dan dapat diimplementasikan di berbagai tingkatan

²⁹ Budi Winarno, *Teori Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Universitas Gadjadara, 1989), h. 17.

pemerintahan, baik itu level daerah, nasional, maupun regional. Dalam kerangka pemerintahan daerah, kebijakan publik diartikulasikan melalui berbagai ketentuan, seperti Undang-Undang Dasar serta berbagai peraturan yang berlaku pada setiap tingkatan pemerintahan.

Semua peraturan tersebut berfungsi sebagai arahan dalam pelaksanaan pemerintahan dan pengelolaan kehidupan bermasyarakat agar tertib dan teratur. Menurut Riant Nugroho menyebutkan bahwa kebijakan publik memiliki dua karakteristik, salah satunya yaitu mudah dipahami karena ditujukan untuk mencapai tujuan nasional. Kebijakan publik dapat dinilai atau diukur dengan cukup mudah. Karna Kejelasan pengukuran kebijakan publik terlihat dari tingkat keberhasilan dalam mencapai cita-cita yang dituju.

Menurut Woll sebagaimana dikutip oleh Tangkilisan, kebijakan publik merupakan sejumlah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menemukan pemecahan masalah yang terjadi di tengah masyarakat, yang

pelaksanaannya dapat dilakukan secara langsung ataupun melalui lembaga yang berperan di masyarakat.

Berdasarkan berbagai pendapat para ahli, kebijakan publik dapat dimaknai sebagai serangkaian tindakan maupun keputusan yang ditentukan atau tidak ditentukan oleh pemerintah, yang secara sengaja diarahkan untuk dalam upaya meraih tujuan tertentu. Kebijakan tersebut tidak sekadar mencerminkan pilihan tindakan, tetapi sekaligus menjadi instrumen strategis dalam merespons dan menyelesaikan berbagai persoalan yang berkembang di lingkungan Masyarakat.

3. Implementasi Kebijakan publik

Menurut Wahab, implementasi merujuk pada penerapan kebijakan fundamental, termasuk legislasi atau arahan dari badan eksekutif maupun yudikatif, Eksekusi suatu kebijakan berfokus tahapan-tahapan, yang melibatkan baik ruang publik sebagai upaya mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan sebelumnya. Seperti dikemukakan Winarno, implementasi ialah proses penerapan peraturan yang

mencakup berbagai aktor, organisasi, prosedur, serta teknik dalam pelaksanaan kebijakan demi mewujudkan sasaran yang ditetapkan.³⁰

Grindle berpendapat yakni realisasi kebijakan tidak sekadar melibatkan penafsiran pertimbangan politik menjadi tindakan administratif rutin, tetapi juga mencakup dinamika konflik, sikap para pihak, dan distribusi keuntungan dari suatu ketetapan. Maka dari itu, Implementasi kebijakan berperan penting dalam menilai tingkat keberhasilan suatu ketetapan publik terkait manfaat yang dihasilkannya melalui proses pelaksanaannya.³¹

a. Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining, dikemukakan tiga variable yang saling memengaruhi hubungan antara kinerja dan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

³⁰ Kasmad dan Rulinawaty, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, (Makassar: Kedai Aksara, 2013), h. 78.

³¹ Kamal Alamsyah, *Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi*, (Bandung: Media Citra Mandiri Press, 2016), h. 62.

1) Logika Kebijakan

Landasan pemikiran di balik kebijakan yang telah disetujui secara normatif (*reasonable*) dan didukung oleh kerangka teoretis. Penalaran atas suatu jawaban sementara terkait dengan perumusan masalah dalam suatu penelitian, seperti apakah kebijakan tersebut mampu mengatasi isu-isu fundamental atau mencapai tujuan serta manfaat yang diharapkan oleh publik.

2) Lingkungan

Lingkungan yang relevan dengan kebijakan mencakup berbagai aspek sosial dalam kehidupan masyarakat. Stabilitas di bidang politik dan ekonomi, serta sektor pertahanan dan keamanan, serta kondisi geografis.

3) kemampuan impementor kebijakan

Faktor utama keberhasilan pelaksanaan kebijakan terletak pada kemampuan dan keterampilan implementor, termasuk pemahaman mereka terhadap tujuan kebijakan,

tahapan pelaksanaan, serta pengelolaan sumber daya manusia.

b. Teori implementasi kebijakan menurut Georgio Edward III

Teori mengenai pelaksanaan kebijakan yang diajukan oleh Georgio Edward III mendukung premis sebelumnya, ada empat kategori yang selalu memengaruhi keberhasilan atau kegagalan dalam implementasi kebijakan. Kategori tersebut yakni meliputi:

1) Komunikasi

Keefektifan dan hambatan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada kapabilitas pelaksana dalam bertindak, menginterpretasikan tujuan dan sasaran kebijakan, serta menerapkannya secara konsisten kepada audiens yang dituju.³²

2) Sumber Daya

Keterbatasan sumber daya sangat berdampak pada pelaksanaan. Sumber daya yang esensial mencakup personel yang memiliki kompetensi memadai dan dana

³² Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan studi Kasus*, (Yogyakarta: CAPS, 2014), h. 85.

yang cukup supaya proses dapat berlangsung secara efektif dan lancar.

3) Disposisi

Pelaksana kebijakan harus mampu menunjukkan karakteristik positif seperti komitmen, integritas, dan pendekatan yang demokratis agar kebijakan dapat terealisasi sesuai dengan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

4) Struktur Birokrasi

Pelaksanaan kebijakan akan lebih efektif apabila didukung oleh struktur hierarki organisasi yang jelas. Kejelasan alur kewenangan, pembagian tugas, serta koordinasi antar tingkat jabatan akan sangat memengaruhi kelancaran implementasi kebijakan di lapangan. Semakin tertata struktur organisasi, maka semakin besar pula peluang tercapainya tujuan yang telah ditetapkan secara optimal.

B. Siyasah Idariah

1. Konsep Dasar Siyasah Idariah

Siyasah idariyah dapat dimaknai sebagai suatu sistem pengelolaan administrasi pemerintahan yang diselenggarakan dengan mengacu pada asas-asas syariat Islam. yang bertujuan menciptakan kemaslahatan bagi masyarakat secara umum.³³

Dalam sejarah ketatanegaraan Islam, praktik administrasi negara telah diterapkan sejak masa rosul, Beliau membangun sistem administrasi yang sederhana namun efektif, termasuk pengangkatan sekretaris untuk mencatat urusan kenegaraan. Hal ini menunjukkan bahwa administrasi pemerintahan Termasuk bagian yang melekat dalam konsep politik Islam.

Para ulama mendefinisikan siyasah sebagai kebijakan penguasa dalam mengatur urusan publik yang tidak disebutkan secara langsung didalam nash, sepanjang tidak bertentangan dengan asas-asas syariat serta bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan. Oleh karena itu, kebijakan

³³ Louis Ma'luf, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam* (Beirut: Dar al-Masyriq, 2002), h.364.

administratif pemerintah daerah, termasuk peraturan kepala daerah, dapat dibenarkan dalam perspektif siyasah idariyah selama memenuhi prinsip kemaslahatan dan tidak melanggar ketentuan syar'i.

2. Prinsip-prinsip Siyasah Idariah

Dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, siyasah idariyah berlandaskan pada beberapa prinsip utama:

a. Prinsip Kemaslahatan Umum

Prinsip kemaslahatan menggarisbawahi bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan oleh otoritas publik seyogianya diarahkan untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi populasi yang lebih luas. Kesejahteraan ini mencakup preservasi lima elemen fundamental dalam maqashid al-syari'ah, yakni agama, eksistensi individu, kapasitas intelektual, garis keturunan, dan kepemilikan properti.³⁴

b. Prinsip Keadilan (*Al- 'Adalah*)

Keadilan menjadi asas utama dalam penyelenggaraan sistem kenegaraan Islam. Setiap kebijakan harus diterapkan

³⁴ Abdul Wahhab Khallaf, *Ilmu Ushul Fiqh* (Jakarta: Pustaka Amani, 2003), h.89.

secara adil tanpa diskriminasi, baik dalam proses pembuatan maupun pelaksanaannya.³⁵

c. Prinsip Amanah dan Tanggung Jawab

Kewenangan merupakan tanggung jawab, pemimpin wajib menjalankan tugasnya secara jujur, transparan, dan bertanggung jawab kepada masyarakat dan Allah SWT.³⁶ Prinsip menuntut adanya integritas moral dalam penyelenggaraan administrasi negara.

d. Prinsip Ketaatan kepada Ulil Amri

Masyarakat diwajibkan menaati pemimpin selama kebijakan yang ditetapkan tidak bersebrangan dengan asas syariat. Nilai ini ditujukan untuk menjaga stabilitas dalam kehidupan bermasyarakat.

e. Prinsip Pencegahan Kerusakan (*Sadd al-Dzari'ah*).

Prinsip ini menekankan bahwa pemerintah harus mengambil langkah preventif untuk mencegah terjadinya kerusakan atau kemudharatan dalam masyarakat. Kebijakan

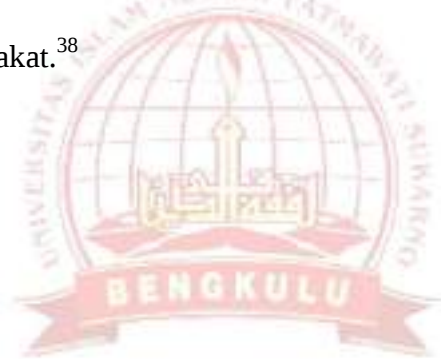
³⁵ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah fi Ishlah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1998), h.5.

³⁶ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur'an: Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat* (Bandung: Mizan, 2007), h. 412.

tidak hanya bersifat reaktif, tetapi juga preventif terhadap potensi penyimpangan.³⁷

f. Prinsip Efektivitas dan Profesionalitas Administrasi

Dalam siyasah idariyah, administrasi pemerintahan harus dijalankan secara efektif, efisien, dan profesional. Hal ini mencakup pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik yang optimal guna mencapai kesejahteraan Masyarakat.³⁸



³⁷ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah*, h. 20.

³⁸ Louis Ma'luf, *Al-Munjid fi al-Lughah wa al-A'lam*, h. 370.