

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORI**

#### **A. Teori Implementasi**

##### **1. Pengertian Implementasi**

Konsep implementasi semakin banyak di pergunakan seiring banyaknya para ahli yang menyumbangkan pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai tahapan dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa penulis menetapkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda-beda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindak lanjuti dengan implementasi kebijakan.<sup>23</sup>

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa indonesia (KBBI) bearti pelaksanaan atau penerapan. Implementasi adalah suatu kegiatan atau tindakan dari suatu rencana yang di buat secara rinci untuk mencapai suatu tujuan. Implementasi dimulai ketika semua perencanaan di anggap sempurna. Salah atau upaya mewujudkan dalam suatu sistem adalah implementasi. Kebijakan yang telah di tetapkan sebelumnya tanpa implementasi suatu konsep yang tidak akan perna terwujud.

Kamus Webster secara singkat menyatakan bahwa mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, serta memberikan dampak atau akibat

---

<sup>23</sup> Akib ,header dan Antonius tarigan,artikulasi *konsep implementasi kebijakan:model dan kriteria pengukuranyah*,(jurnal baca,volume 1 agustus 2018,universitas pepabari makassar,2008),. h.177

Tentang sesuatu tersebut. Dari definisi itu bisa dipahami bahwa untuk melaksanakan sesuatu, diperlukan sarana yang mendukung, dan sarana itu akan memengaruhi hasil dari sesuatu tersebut.<sup>24</sup>

Impelementasi kebijakan adalah tahap di mana kebijakan yang sudah dibuat di pusat diubah menjadi tindakan nyata di lapangan. Dalam konteks UU No. 18 Tahun 2013, implementasi ini berupa penerapan wajib setiap warga negara indonesia mencegah dan memberantas perusakan hutan di indonesia. Teori tentang implementasi kebijakan menekankan pentingnya perencanaan yang matang, koordinasi antarinstansi terkait, serta pengawasan yang efektif agar kebijakan dapat berjalan sesuai tujuannya.<sup>25</sup>

Dalam proses implementasi Undang-Undang Nomor. 18 Tahun 2013, dua pendekatan yang digunakan untuk menganalisis kebijakan ini adalah Top-Down dan Bottom-Up. Kedua pendekatan ini dapat saling melengkapi dalam memahami sejauh mana kebijakan yang diterapkan oleh kabupaten bengkulu tengah berhasil mencapai tujuannya.

#### 1) Pendekatan Top-Down (Pendekatan Atas ke Bawah)

---

<sup>24</sup> Wahab, Solichin Abdul, Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Edisi Kedua (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), h. 135–136.

<sup>25</sup> Nugroho, Riant D., Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2004), h. 158–160. Lihat juga: Agustino, Leo, Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Bandung: Alfabeta, 2008), h. 138.

Pendekatan Top-Down menunjukkan cara kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat atau otoritas yang lebih tinggi dijalankan dan diterapkan oleh aparat penegak hukum di tingkat lapangan, yaitu kabupaten bengkulu tengah yang berwenang dinas lingkungan hidup dan kehutanan provinsi bengkulu.

Keputusan dari Pemerintah Pusat: Undang-Undang Nomor. 18 Tahun 2013 memberikan dasar hukum yang jelas tentang kewajiban dalam pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. Kebijakan ini harus diikuti oleh aparat penegak hukum, seperti dinas lingkungan hidup dan kehutanan, dalam menjalankan tugas mereka untuk menegakkan aturan.

Dinas lingkungan hidup dan kehutanan bertindak sebagai pelaksana kebijakan pemerintah di bidang lingkungan dan kehutanan pada tingkat daerah. Mereka bertugas menjaga kelestarian hutan dan lingkungan melalui berbagai langkah, seperti melakukan patroli dan pengawasan Tentang aktivitas perusakan hutan, menindak pelaku pembalakan liar, serta melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan reboisasi kawasan hutan yang rusak. Selain itu, dinas lingkungan hidup dan kehutanan juga berperan memberikan edukasi dan penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya menjaga kelestarian hutan serta

mendorong keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan secara berkelanjutan.

Aspek Pengawasan dan Evaluasi: dinas lingkungan hidup dan kehutanan juga bertanggung jawab untuk memastikan bahwa aturan yang ditetapkan berjalan dengan baik dan sesuai harapan. Pengawasan yang ketat serta evaluasi secara rutin Tentang pelaksanaan kebijakan sangat penting untuk menilai sejauh mana keberhasilan dalam menerapkan kebijakan tersebut.

## 2) Pendekatan Bawah ke Atas (Bottom-Up Approach)

Pendekatan ini mengutamakan peran masyarakat dalam mendukung dan mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam konteks dinas lingkungan hidup, hal ini berarti masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah tersebut juga turut serta dalam menerapkan kebijakan terkait pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. Keberhasilan dalam menerapkan kebijakan ini bergantung pada sejauh mana masyarakat memahami pentingnya pencegahan dan pelastarian hutan serta merasa terlibat dalam proses penerapannya. Semakin terlibat masyarakat, semakin tinggi kemungkinan mereka mematuhi aturan tersebut.

Keterlibatan Masyarakat: dinas lingkungan hidup dan kehutanan bengkulu perlu melibatkan masyarakat dalam mendukung kebijakan pencegahan perusakan hutan.

Caranya bisa melalui sosialisasi yang melibatkan tokoh masyarakat, perangkat desa, dan sekolah.

Kepatuhan Sukarela: Dalam pendekatan ini, masyarakat diharapkan bukan hanya mematuhi aturan karena ada ancaman hukuman, tetapi juga karena mereka memahami dan menyadari manfaat dari pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan. Oleh karena itu, dinas lingkungan hidup kabupaten bengkulu tengah perlu mengambil pendekatan yang lebih edukatif dan persuasif tentang masyarakat.

Peran Organisasi Masyarakat: dinas lingkungan hidup dan kehutanan bisa bekerja sama dengan organisasi atau komunitas lokal, Pengerak, pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga(PKK), kelompok tani (Poktan), karang taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM). untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya pencegahan perusakan hutan yang bisa berdampak besar. Kolaborasi seperti ini dapat memperkuat keberhasilan dalam menerapkan kebijakan tersebut.

Edward III 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.<sup>26</sup>

## **2. Model Implementasi kebijakan publik George C. Edwards III**

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang konservasi energi adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak

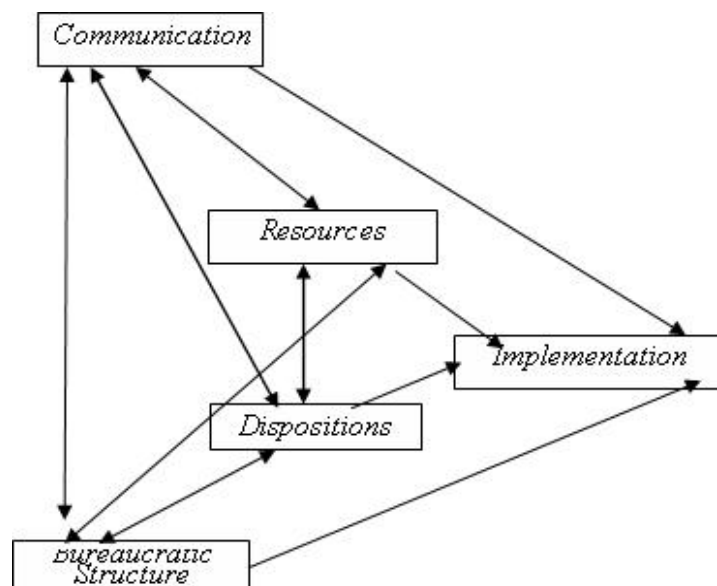
---

<sup>26</sup> Jaya ahmad J., Konsep sistem hukum investasi dalam menjamin adanya kepastian hukum. Jurnal Litigasi, Vol.16, No. 2 (2015), h. 2906.

dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure).

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya Tentang implementasi.

George C. Edwards III menggambarkan implementasi kebijakan sebagai proses yang terus berubah dan dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling berkaitan.



Faktor-faktor ini penting untuk dilihat agar bisa memahami bagaimana mereka memengaruhi hasil implementasi. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Edwards memulai dengan menanyakan kondisi-kondisi apa saja yang diperlukan agar implementasi kebijakan dapat berjalan sukses. Karena itu, ia menyoroti empat faktor utama yang memengaruhi keberhasilan implementasi. Faktor-faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, sikap atau keinginan, serta struktur birokrasi.<sup>27</sup>

#### 1) Komunikasi (Komunikasi).

Menurut Edward III komunikasi adalah proses dari pada penyampaian informasi kebijakan dari policy

<sup>27</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 96-110

makers yang diperuntukkan Tentang policy implementors merupakan arti dari komunikasi kebijakan. Informasi tersebut perlu disampaikan kepada policy implementors atau pelaku kebijakn agar mereka dapat memahami sesuatu yang menjadi isi, arah tujuan, kelompok target kebijakan, sehingga para pelaksana isi kebijakan bisa menyiapkan berbagai hal yang memiliki hubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dengan tujuan agar proses implementasi kebijakan ini berjalan sesuai rencana tujuan dan berjalan dengan efektif<sup>28</sup>

a. Aspek transformasi informasi (transimisi)

Misscommunication atau salah pengertian dalam penyaluran komunikasi itu sering terjadi, maka dari itu penyaluran komunikasi yang baik diperlukan agar menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. dimana kebijakan publik harus disampaikan bukan hanya kepada pelaku penerapan kebijakan, tetapi juga kepada kelompok yang menjadi sasaran kebijakan serta pihak-pihak yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung.

---

<sup>28</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta:trio rimba persada,2010), h 97

b. Aspek kejelasan (clarity),

Para pelaksana kebijakan dalam menerima komunikasi haruslah jelas dan tidak ambigu atau membingungkan atau mendua, karena jika komunikasi nya tidak jelas pesan kebijakan akan menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, ketidak jelasan pesan kebijakan tak melulu menghalangi implementasi, karena para pelaksana kebijakan membutuhkan fleksibilitas dalam penerapan kebijakan. Tetapi pada tataran tertentu lainnya ketidakjelasan komunikasi ini menyebabkan penyelewengan tujuan yang hendak diraih oleh penetapan kebijakan. dimana kebijakan yang diberikan kepada pelaku kebijakan, kelompok sasaran, serta pihak terkait harus jelas. Dengan demikian, mereka dapat memahami maksud, tujuan, sasaran, serta isi kebijakan tersebut, sehingga tahu apa yang perlu dipersiapkan dan dilakukan untuk memastikan kebijakan tersebut berjalan secara efektif dan efisien.

c. Aspek konsistensi (consistency)

Konsistensi dan kejelasan dalam melaksanakan komunikasi haruslah diterapkan dan dijalankan. Karena kebingungan para pelaksana kebijakan

seringkali dialami akibat perintah yang diberikan sering berubah-ubah. yang diperlukan agar kebijakan tidak saling bertentangan dan membingungkan pelaku kebijakan, kelompok sasaran, serta pihak terkait. Sebelum pejabat dapat menerapkan suatu keputusan, ia harus memahami bahwa keputusan tersebut sudah dibuat dan perintah untuk menerapkannya sudah dikeluarkan.

Selain menekankan bahwa informasi kebijakan perlu diberikan kepada pelaku kebijakan agar mereka dapat memahami isi, tujuan, arah, serta kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Dengan demikian, pelaku kebijakan dapat mempersiapkan berbagai hal yang berkaitan dengan penerapan kebijakan, sehingga proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

## 2) Sumber Daya (Resources)

Faktor sumber daya memegang peranan penting dalam penerapan kebijakan.

George C. Edwards III dalam Widodo mengatakan bahwa meskipun ketentuan dan aturan sudah jelas dan konsisten, serta penyampaian informasi sudah akurat, jika pelaksana kebijakan tidak memiliki sumber daya yang cukup, maka penerapan kebijakan tidak akan efektif. Sumber daya dalam hal ini merujuk pada

segala hal yang bisa digunakan untuk mendukung keberhasilan penerapan kebijakan. Sumber daya tersebut mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi, dan kewenangan, yang dijelaskan sebagai berikut:<sup>29</sup>

a. Sumber Daya Manusia (Staff)

Staf merupakan sumberdaya paling utama dalam implementasi dari kebijakan. Staf yang tidak mumpuni, memadai, mencukupi alias juga tidak kompeten dalam bidangnya menjadi hal yang krusial dalam proses keberhasilan dari proses implementasi kebijakan. Staf yang kompeten dan kapabel sangat diperlukan, karena keahlian dan kemampuan itu penting tidak cukup hanya dengan penambahan staff dan implementor jika mereka tidak kompeten.

Kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup dalam jumlah dan kualitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, semangat bekerja, profesionalisme, serta kemampuan di bidangnya, sedangkan jumlah sumber daya manusia berkaitan dengan apakah cukup untuk menjangkau seluruh kelompok yang

---

<sup>29</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 98

menjadi target. Edward III dalam Widodo menyatakan bahwa "mungkin sumber daya paling penting dalam penerapan kebijakan adalah sumber daya manusia". Sumber daya manusia mempengaruhi keberhasilan penerapan kebijakan, karena tanpa mereka, penerapan kebijakan akan berjalan lambat.<sup>30</sup>

b. Anggaran (Budgetary)

Dalam penerapan kebijakan, anggaran berkaitan dengan ketersediaan dana atau investasi untuk suatu program atau kebijakan, agar kebijakan bisa berjalan dengan baik.

Tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak bisa mencapai tujuannya secara efektif. Edward III dalam Widodo menyatakan bahwa "studi kota baru menunjukkan bahwa keterbatasan insentif federal menjadi salah satu penyebab kegagalan program". Menurut Edward III<sup>31</sup>, keterbatasan sumber daya anggaran akan memengaruhi keberhasilan penerapan kebijakan. Selain itu, program tidak bisa dijalankan secara

---

<sup>30</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 98

<sup>31</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 100

optimal, dan keterbatasan anggaran juga membuat semangat para pelaksana kebijakan menurun.<sup>32</sup>

a. Fasilitas (Facility)

Edward III menyebutkan bahwa fasilitas atau sumber daya peralatan adalah sarana yang digunakan untuk mewujudkan pelaksanaan suatu kebijakan, seperti gedung, tanah, dan sarana lainnya yang semuanya dapat membantu dalam memberikan pelayanan selama pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo juga menyatakan bahwa sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang memengaruhi dalam pelaksanaan kebijakan.<sup>33</sup>

Fasilitas merupakan faktor penting Tentang keberhasilan suatu implementasi, yang mana tak cukup hanya dengan keberadaan staff yang memadai, staf yang mengerti apa yang harus dilakukan dan wewenang yang dimiliki demi terlaksananya tugas. tak cukup hanya itu yang harus dimiliki oleh implementor, adanya fasilitas pendukung alias sarana dan prasarana itu juga

---

<sup>32</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 101

<sup>33</sup> Edwar dalam Widodo, *model implementasi kebijakan public*. (Jakarta: trio rimba persada, 2010), h 102

mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu implementasi.

b. Informasi dan Kewenangan (Information and Authority)

Informasi juga merupakan faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup untuk mendukung implementasi kebijakan. Sementara itu, kewenangan juga memiliki peran penting dalam menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan harapan.

Para pelaksana kebijakan harus memiliki wewenang dalam melaksanakan suatu kebijakan tersebut karena itu bagian dari otoritas atau legitimasi mereka dan sifat dari kewenangan tersebut hendaknya bersifat formal agar perintah dapat terlaksana. Ketika tidak adanya wewenang, di mata publik kekuatan para implementor tidak terlegitimasi. Sehingga menyebabkan implementasi kebijakan mengalami kegagalan. Tetapi, saat wewenang formal itu ada dalam konteks tertentu dapat menimbulkan kesalahan yang sering terjadi dalam memandang efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menurun tatkala wewenang menyeleweng karena

ulah pelaksana untuk kepentingan kelompok bahkan kepentingan individu itu sendiri.

### 3) Disposisi (Disposition)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan sangat berperan dalam mencapai pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakteristik penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan adalah kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran membuat pelaksana tetap berada dalam jalur program yang ditentukan, sedangkan komitmen yang tinggi membuat mereka selalu antusias dalam menjalankan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai aturan yang berlaku.

Sikap pelaksana kebijakan sangat berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan. Jika pelaksana memiliki sikap yang baik, maka kebijakan dapat dijalankan sesuai dengan harapan pembuat kebijakan, sebaliknya jika sikapnya buruk, maka pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan baik.

Disposisi merupakan variabel aspek keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan ketiga. Para pelaksana kebijakan jika saat pelaksanaan suatu kebijakan memiliki keinginan agar kebijakan tersebut berjalan dengan efektif dan juga efisien maka para

pelaksana dari kebijakan harus mengetahui apa yang seharusnya dilakukan dan juga memiliki kemampuan dalam pelaksanaannya agar tidak terjadi bias dalam praktiknya. Salah satu faktor yang harus diperhatikan dalam variabel disposisi adalah pengangkatan birokrat, dalam hal ini dikatakan disposisi atau sikap pelaksana yang tidak baik akan menghambat proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu dalam pengangkatan birokrasi atau personil haruslah seseorang yang memiliki dedikasi Tentang pekerjaan mereka

Faktor-faktor yang memengaruhi disposisi dalam pelaksanaan kebijakan terdiri dari:

- a) Pengangkatan pelaksana, disposisi atau sikap pelaksana dapat menghambat pelaksanaan kebijakan jika personel yang ditugaskan tidak menjalankan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan pelaksana kebijakan harus dilakukan Tentang orang-orang yang memiliki dedikasi Tentang kebijakan yang ditetapkan, terutama yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat.
- b) Insentif, merupakan salah satu cara yang direkomendasikan untuk mengatasi masalah sikap pelaksana kebijakan dengan cara mengubah

insentif. Pada dasarnya, manusia bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka dengan mengubah insentif yang diberikan oleh pembuat kebijakan, maka perilaku pelaksana kebijakan bisa diubah. Dengan memberikan tambahan keuntungan atau memperbesar biaya tertentu, bisa menjadi faktor pendorong agar pelaksana dapat menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### 4) Struktur Birokrasi (Struktur Birokrasi)

Struktur birokrasi adalah salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dari implementasi suatu kebijakan. Jikalau tersedianya sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan dan para pelaksana yang sudah mengerti apa yang akan dan harus mereka lakukan dan memiliki keinginan untuk mengimplementasikan kebijakan, kebijakan tersebut kemungkinan tidak akan dapat terlaksana dengan baik bahkan tidak dapat terealisasi karena dalam struktur birokrasinya mengandung sebuah kelemahan. Ketika struktur birokrasi pada kebijakan yang tersedia tidak kondusif yang mana kebijakan itu menuntut kerjasama banyak orang, maka ketidak efektifan sumberdaya akan tercipta dan jalan kebijakan menjadi terhambat.

Kebijakan yang sudah diputuskan secara politik harus didukung oleh birokrasi yang menjadi pelaksana dari sebuah kebijakan dengan cara melakukan koordinasi yang baik.

Menurut George C Edward mengatakan untuk mendorong kinerja struktur birokrasi atau untuk mengarahkan organisasi kearah yang lebih baik, ada dua karakteristik yang harus dilakukan, yakni:

- a. Standar Operating Prosedur (SOP)
- b. Fragmentasi

alah usaha penyebaran tanggung jawab berbagai kegiatan atau berbagai aktivitas pegawai diantara unit-unit kerja.

Struktur organisasi sangat memengaruhi cara kebijakan dijalankan.

Seringkali penerapan kebijakan masih tidak efektif karena struktur birokrasi yang tidak efisien. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:106), struktur birokrasi mencakup beberapa aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, serta hubungan antar unit organisasi. Edward III dalam Winarno (2005:150) juga menyebutkan bahwa birokrasi memiliki dua ciri utama, yaitu "Standard Operational Procedure (SOP)" dan "fragmentasi". Menurut Winarno (2005:150), SOP berkembang dari kebutuhan

organisasi untuk menjaga ketepatan waktu, sumber daya, serta konsistensi dalam kerja yang kompleks dan luas. Edward III dalam Widodo (2010:107) menambahkan bahwa jelas tidaknya standar operasi, termasuk mekanisme, sistem, dan prosedur pelaksanaan kebijakan, serta pembagian tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab di antara pelaku, serta ketidakharmonisan hubungan antar organisasi pelaksana, juga memengaruhi keberhasilan penerapan kebijakan. Namun, menurut Edward III dalam Winarno (2005:152), SOP bisa menjadi hambatan dalam penerapan kebijakan baru yang membutuhkan cara kerja atau jenis personil yang berbeda. Semakin besar perubahan yang dibutuhkan dalam cara kerja suatu organisasi, semakin tinggi kemungkinan SOP menghambat penerapan kebijakan tersebut.

## **B. Teori *Siyasah Tanfidziyah***

### **1. Pengertian *siyasah tanfidziyah***

*Siyasah tanfidziyah* adalah bagian dari ilmu fiqh *siyasah* yang membahas tentang hukum-hukum negara. Di bagian ini dibahas beberapa topik, seperti konsep-konsep dasar konstitusi (termasuk undang-undang dasar negara dan sejarah terbentuknya perundang-undangan di suatu negara), proses legislasi (cara mengeluarkan undang-undang), serta

lembaga-lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar utama dalam sistem perundang-undangan tersebut. Tujuan dibuatnya peraturan-peraturan undang-undang adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka.

Kata *Siyasah* berasal dari fi'il madi sasa yang mempunyai arti mengatur, mengurus memerintah, Pemerintahan atau perumus kebijakan. Menurut Muhammad Iqbal dalam buku *fiqih siyasah, Siyasah Tanfidziyah* adalah tugas melaksanakan undang-undang, untuk melaksanakan negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidziyah*).<sup>34</sup> Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dalam negeri maupun yang menyangkut hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara islam lainnya, sebagaimana halnya kebijakan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari nilai-nilai ajaran Islam. Kebijakan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan nashsh dan kemaslahatan.

---

<sup>34</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyasah: Konstektualisasi Doktron Politik Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 158.

Siyasah menurut bahasa memiliki beberapa makna, seperti mengatur, mengurus, memerintah, memimpin, membuat kebijaksanaan, pemerintahan, dan politik.<sup>35</sup>

Secara etimologi, kata Siyasah berasal dari kata "sasa" yang berarti mengatur, memerintah, atau melakukan pengaturan, politik, dan mengambil keputusan. Maka dapat dipahami bahwa tujuan utama dari Siyasah adalah mengatur, memimpin, dan mengambil keputusan mengenai hal-hal yang bersifat politis agar dapat mencapai sesuatu yang bermanfaat. Dalam terminologi dalam bahasa Arab, Siyasah berarti mengatur atau memimpin sesuatu dengan tujuan membawa kemaslahatan. Siyasah juga diartikan sebagai ilmu pemerintahan yang mengendalikan tugas di dalam negeri dan luar negeri, yaitu politik dalam negeri, politik luar negeri, serta kehidupan masyarakat. Hal ini dilakukan dengan mengatur kehidupan umum berdasarkan prinsip keadilan dan kesinambungan.

Pengertian Siyasah Tanfidziyah Syar'iyah adalah mengatur, mengurus, dan memerintahkan atau suatu bentuk pemerintahan, politik, serta pembuatan kebijaksanaan dan keputusan. Dalam pengertian ini, tujuan dari Siyasah adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan Tentang hal-hal yang

---

<sup>35</sup> Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 158–162.

bersifat politik agar dapat mencapai tujuan tertentu, yaitu kemaslahatan.<sup>36</sup>

Masyarakat yang mengikuti prinsip Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah, yang bertujuan menguntungkan rakyat, terbagi menjadi dua kelompok besar dalam satu atau beberapa negara. Kedua kelompok ini harus bekerja sama dan saling membantu, yaitu antara orang kaya dan orang miskin. Dalam Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyah, dibahas bagaimana kebijakan yang harus diambil untuk menyamakan kedua kelompok tersebut, agar perbedaan antara orang kaya dan miskin tidak terus membesar.

Masalah dalam fiqh siyasah tanfidziyah adalah hubungan antara pemimpin dan rakyat serta lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, dalam fiqh siyasah tanfidziyah biasanya hanya membahas aturan dan undang-undang yang diperlukan dalam urusan kenegaraan, sesuai dengan prinsip-prinsip agama, mewujudkan kemaslahatan manusia, serta memenuhi kebutuhan masyarakat.

## **2. Dasar Hukum *Siyasah Tanfidziyah***

### **a. Al-Qur'an**

Al-qur'an adalah sumber pokok aturan agama Islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan

---

<sup>36</sup> K.H. Afifuddin Muhajir, *Fiqh Tata Negara: Upaya Mendialogkan Sistem Ketatanegaraan Islam* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2017), h. 85–90.

hukum. Al-Qur'an merupakan mukjizat yang paling agung yang diturunkan oleh Allah Subhanahu wa ta'ala kepada Nabi Muhammad Shallallahu alaihi wassalam. Al-Qur'an sebagai kitab suci umat Islam memperkenalkan dirinya sebagai petunjuk bagi seluruh umat manusia. Pernyataan ini mengandung arti bahwa ayat-ayat yang termuat di dalamnya berisi ajaran dan tuntutan-tuntutan yang dapat dijadikan petunjuk dalam kehidupan didunia. Umat Islam dalam sejarah Panjang yang dilaluinya, sepakat bahwa Al-Qur'an merupakan kalam Ilahi yang menjadi nilai dan rujukan utama sumber ajaran Islam. Al-Qur'an juga merupakan risalah Allah kepada manusia semuanya.<sup>37</sup>

*Siyasah Tanfidziyah* tidak lepas dari Al-qur'an dan hadits, moqosidusyari'ah yang menjadi dasar pengetahuan tentang kehidupan kemasyarakatan kaitannya dengan pemerintah dimana hasil dari pemikiran tersebut menjadi pengendali dan pengatur bagi kehidupan rakyat dalam hubungannya dengan pemimpin dan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan secara baik dan benar.

Adil adalah salah satu prinsip Islam yang dijelaskan dalam Al-Qur'an maupun Hadits, sehingga

---

<sup>37</sup> Manna Khalil al-Qattan, *Mabahlits fi Ulum Al-Qur'an*, terjemahan Mudzakir AS, (Jakarta: Pustaka Litera Antaranusa, 1998), cet. Ke-4, h. 11.

wajar kalau semua tuntutan dan aturan Agama dibangun atas dasar keadilan, seperti keadilan dalam hak dimana memberikan hak bagi masing-masing masyarakat sebagai ditetapkan didalam Syari'at Islam.

<sup>38</sup> Islam menganjurkan umatnya untuk selalu mensyukuri nikmat Allah subhanahuwataala, seperti yang telah Allah firmankan secara jelas didalam Q.s An-Nisa': 58:

Artinya: *"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat".* (Q.s An-Nisa' [58]: 4).<sup>39</sup>

Dalam ayat Al-Qur'an Allah memerintahkan untuk umatnya selalu senantiasa berbuat adil. Keadilan dalam makna luas yaitu menempatkan sesuatu pada tempatnya dan tidak berat sebelah keadilan dalam hak berarti memberikan hak bagi masing-masing masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam Syari'at Islam.

---

<sup>38</sup> Abu fahhmi, Hrd Syari'ah Teori dan Implementasi, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), h. 20.

<sup>39</sup> Departemen Agama RI, Al-Hikmah: Al-Qur'an dan Terjemahannya (Bandung: CV Diponegoro, 2007), h. 106.

b. Al-Hadits

Sebagaimana Al-Qur'an, Sunnah (Al-Hadits) Nabi juga berkedudukan sebagai sumber hukum atau sebagai dalil hukum syara'. Kedudukan sunnah Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi wa Sallam sebagai sumber hukum karena mengandung norma-norma yang didalamnya mengandung hukum syara' dan daripadanya digali serta ditemukan dan dirumuskan hukum syara' di dalam Al-Qur'an terdapat kata "sunnah" dalam tempat yang tersebar dengan arti "kebiasaan yang berlaku" dan "jalan yang diikuti".<sup>40</sup>

c. Ra'yu (Nalar)

Ra'yu secara etimologi artinya melihat, tergantung apa yang menjadi objek perbuatan "melihat" itu, adalah akal pikiran manusia yang memenuhi syarat untuk berusaha dengan seluruh kemampuannya untuk memahami kaidah-kaidah hukum yang fundamental yang umumnya terdapat pada sunnah nabi dan merumuskan menjadi garis-garis hukum yang dapat diterapkan pada kasus tertentu. Penggunaan rayu secara kolektif ialah hasil hukum yang diterapkan berdasarkan penalaran yang sama atau kesepakatan tentang penetapan hukum. Sedangkan jika secara perorangan apa yang dicapai

---

<sup>40</sup> Ibid, h. 226.

oleh seorang mujtahid tentang hukum suatu masalah belum tentu sama dengan apa yang telah dicapai oleh mujtahid lain mengenai masalah yang sama.<sup>41</sup>

d. *Ijma'*

*Ijma'* secara etimologi mengandung dua arti yaitu, sebagai ketetapan hati untuk melakukan sesuatu atau keputusan berbuat sesuatu, serta mengandung arti sepakat atau kesepakatan menurut Al-Amidi: *ijma'* adalah kesepakatan sejumlah ahlul halil wa 'aqd (para ahli yang berkompeten mengurus umat) dari umat Nabi Muhammad pada suatu masa atas hukum suatu masalah. Tingkatan kualitas *ijma'* digolongkan menjadi dua diantaranya:

1. *Ijma' Sharih* yaitu *ijma'* yang terjadi setelah semua mujtahid dalam satu masa mengemukakan pendapatnya tentang hukum tertentu secara jelas dan terbuka, baik melalui ucapan (hasil ijtihadnya disebarluaskan melalui fatwa), melalui tulisan atau dalam bentuk perbuatan (mujtahid yang menjadi hakim memutuskan suatu perkara) dan seluruh pendapat mereka menghasilkan hukum yang sama atas hukum tersebut.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Al-Hafidh Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Bulughul Maram*, (Jakarta: Pustaka Amani, 1996), h. 264.

<sup>42</sup> *Ibid*, h. 276.

2. *Ijma' Sukuti* ialah *ijma'* yang berdasarkan kesepakatan ulama melalui cara seorang mujtahid atau lebih mengemukakan pendapat tentang hukum suatu masalah dalam masa tertentu, kemudian pendapat tersebut tersebar luas dan diketahui orang banyak dan tidak ada diantara seorang mujtahid pun yang mengemukakan pendapat yang berbeda atau menyanggah. *Ijma' sukuti* berpengaruh tentang hukum yang bersifat dugaan kuat tentang kebenaran, para ulama berpendapat bahwa *ijma' sukuti* itu sebagai hujah *syari'iyah* yang mempunyai kekuatan mengikat untuk seluruh umat.

e. *Qiyas*

Merupakan suatu cara'yu untuk menggali hukum syara' yang dalam hal yang nash Al-Quran dan sunnah tidak menetapkan hukumnya secara jelas. Dasar pemikiran *qiyas* pada sebenarnya ialah mengenai kaitan erat antara hukum dengan sebab karena hampir dalam setiap hukum diluar bidang ibadah dapat diketahui alasan rasional ditetapkannya hukum itu oleh Allah SWT. Secara etimologi, *qiyas* berarti mengukur, membanding sesuatu dengan yang semisalnya. *Qiyas* menurut terminologi dalam istilah hukum menurut Al-Ghazali dalam al-Mustashfa ialah

menggunakan sesuatu yang diketahui kepada sesuatu yang diketahui dalam hal menetapkan hukum pada keduanya atau meniadakan hukum dari keduanya disebabkan ada hal yang sama antara keduanya, dalam penetapan hukum atau peniadaan hukum. Adapun Qiyas terbagi menjadi beberapa kelompok diantaranya: <sup>43</sup>

1. Qiyas aqwa adalah analogi yang illat hukum cabangnya (far'u) lebih kuat daripada illat pada hukum dasarnya. Artinya, suatu yang telah dijelaskan dalam nash Al-Quran tentang keharaman melakukannya dalam jumlah sedikit. Maka keharaman melakukannya dalam jumlah banyak adalah lebih utama. Sedikit ketaatan yang dipuji apabila melakukan, maka melakukan ketaatan yang banyak lebih patut dipuji begitupun juga dengan sunnah.
2. Qiyas mushawi adalah qiyas yang kekuatan illat pada hukum cabangnya sama dengan hukum asalnya. Qiyas ini disebut juga dengan qiyas pi ma'na al-Asal (analogi Tentang makna hukum asal) yakni Al-Quran dan Hadits nabi, qiyas jail (analogi yang jelas), dan qiyas bin nafsi al-Fariq (analogi tanpa perbedaan illat). Qiyas dalam

---

<sup>43</sup> Abdul Wahid, Hukum Islam Kontemporer, (Jakarta : Sinar Grafika 2009), h 14.

kategori qiyas musnawi jelas berbeda dengan qiyas sebelumnya sebab illat pada hukum cabang lebih kuat daripada hukum asal. Imam Al-Ghazali sepertinya setuju dengan perkategorian diatas sebagaimana dalam kitab al-Mustasfa. Tingkatan yang kedua (kiasan mushawi) adalah kandungan makna pada nash yang tersirat illat sama dengan yang tersurat (yakni lebih kuat atau lebih rendah). Namun para ulama masih berbeda pendapat dengan pendapat qiyas ini.

3. Qiyas al-Adhaf adalah analogi yang illat pada hukum cabangnya (far') lebih lemah daripada dalam kitab ar-Risallah Imam Syafi'I membagi qiyas kedalam dua bidang yakni qiyas al-ma'na (analogi yang didasarkan sebab hukum dan qiyas al-Syaba) analogi yang didasarkan pada kemiripan

### **3. Ruang Lingkup Siyasah Tanfidziyah**

Siyasah tanfidziyah mencakup berbagai bidang kehidupan yang luas dan kompleks. Meskipun begitu, secara umum disiplin ini mencakup hal-hal berikut:

- 1) Masalah dan ruang lingkup pembahasan
- 2) Masalah imamah, hak, dan kewajibannya
- 3) Masalah rakyat, statusnya, dan hak-haknya
- 4) Masalah bai'at
- 5) Masalah waliyul ahdi'

- 6) Masalah representasi
- 7) Masalah ahli halal dan had yang diizinkan
- 8) Masalah wizarah dan perbandingannya.

Masalah siyasah tanfidziyah biasanya tidak bisa dipisahkan dari dua hal utama: pertama, dalil-dalil umum, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadis, maqasid syari'ah, dan semangat ajaran Islam dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah meskipun terjadi perubahan di masyarakat.

Karena dalil-dalil umum tersebut menjadi bagian yang mendorong perubahan dalam masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang bisa berubah karena adanya perubahan situasi dan kondisi, termasuk dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak semuanya.

Interpretasi adalah upaya negara untuk memahami dan menemukan makna sebenarnya dari tuntutan hukum yang terdapat dalam nash. Sementara analogi adalah cara melakukan qiyas Tentang suatu hukum yang sudah ada nash-nya, Tentang masalah yang berkembang berdasarkan kesamaan sebab hukum. Adapun inferensi adalah metode pembuatan peraturan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak syar'i (Allah). Jika tidak ada nash, maka tidak bisa dilakukan. Sama sekali, wilayah kerja legislatif lebih luas dan besar, selama tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip ajaran Islam.

Dalam keadaan sejarah, kekuasaan legislatif pernah dijalankan oleh lembaga ahl al-hall wa al-'aqd. Lalu, dalam bahasa modern saat ini, lembaga ini biasanya memiliki bentuk sebagai majelis syura (parlemen). Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk menjalankannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (al-sulthah al-tanfidziyah). Di sini negara memiliki wewenang untuk menjabarkan dan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang telah dibuat. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berkaitan dengan dalam negeri, maupun yang berkaitan dengan hubungan dengan negara (hubungan internasional).

#### **4. Bentuk-Bentuk *Siyasah Tanfidziyah***

##### **a. Imamah/imam**

Dalam fiqih *Siyasah*, kata Imamah biasanya didefinisikan dengan khilafah. Keduanya menunjukkan pengertian kepemimpinan tertinggi dalam negara Islam. Istilah Imamah banyak digunakan oleh kalangan Syi'ah, sedangkan khilafah lebih populer penggunaannya dalam masyarakat Sunni. Imamah berasal dari kata umat, jamaknya umam yang berarti umat, rakyat, atau bangsa. Dalam bahasa Inggris disebut nation, people, jadi imam memiliki arti pemimpin atau orang yang didepan. Kata imam dalam bahasa Arab tidak menunjukkan arti kesucian

hidup, dan imam adalah orang yang mempunyai pengikut, baik dia shaleh maupun tidak.<sup>44</sup>

b. Khilafah/Khalifah

Khilafah dalam terminologi politik Islam adalah sistem pemerintahan Islam yang meneruskan sistem pemerintahan Rasulullah Shalallaahu 'Alayhi Wasallam dengan segala aspeknya yang berdasarkan Al-Quran dan Sunnah Rasulullah Shalallaahu 'Alayhi Wasallam. Sedangkan khalifah adalah pemimpin tertinggi umat Islam sedunia, atau disebut juga dengan imam a'zham yang sekaligus menjadi pemimpin negara Islam sedunia atau disebut dengan khilafat al-muslim.

c. Imarah/Amir

Imarah merupakan ma dar dari mira yang mempunyai arti ke'miraan atau pemerintahan. kata mir dimasa khulafaaurasyidin digunakan sebagai gelar bagi penguasa daerah atau gubernur, juga sebagai komando militer (mir al-jaisy, serta bagi jabatan-jabatan penting, seperti amirul mukminin, amirul muslimin, amirul al-umar. sedangkan dalam kamus Inggris diartikan sebagai "orang yang memerintah, komandan, kepala dan raja". Berdasarkan makna-makna tersebut, mir dapat didefinisikan sebagai seorang penguasa yang melaksanakan urusan.

---

<sup>44</sup> Abdul wahid, Hukum Islam Kontenporer, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 14.

secara umum penggunaan kata amir yang berarti pemimpin komunitas muslim muncul dalam pertemuan di balai aqifah bani sa'idah. gelar mirul mukminin diselamatkan pertama kali kepada khalifah Umar Bin Khattab. pada era Abbasiyah banyak mir membatasi hubungan dengan pemerintah pusat (khalifah) dan mendirikan dinasti-dinasti kecil yang berdaulat seperti dinasti ulun.<sup>45</sup>

d. Wizarah/Wazir

Kata wizarah diambil dari kata al-wazr yang berarti at-tsuql atau berat. dikatakan demikian karena seorang wazir memikul beban tugas-tugas kenegaraan yang berat. kepadanya dilimpahkan sebagian kebijaksanaan pemerintahan dan pelaksanaannya. Dalam bahasa Arab dan Persia modern, wazir mempunyai pengertian yang sama dengan menteri yang mengepala departemen dalam pemerintahan. dalam First Encyclopedia Of Islam disebutkan bahwa kata wizarah atau wazir ini diadopsi dari bahasa Persia. Menurut kitab Zend Avesta, kata ini berasal dari "vicira" yang artinya orang yang memutuskan, hakim. dengan pengertian ini maka wazir adalah nama suatu kementerian dalam sebuah negara atau kerajaan, karena

---

<sup>45</sup> Absul Syukur Al-Aziz, Sejarah Peradaban Islam Menelusuri Jejak-Jejak Peradaban di Barat Dan di Timur, (Yogyakarta; al-saufa, 2014), h. 229.

pejabat yang mengepalainya berwenang memutuskan suatu kebijaksanaan publik demi kepentingan rakyat, negara, atau kerajaan yang bersangkutan.<sup>46</sup>

Ada dua macam wazir yaitu sebagai berikut:

1. Wizarah al-tahwidziyah (kementerian delegatori) adalah wazir yang disertai tugas/wewenang tentang pengaturan urusan-urusan (negara dan pemerintahan) berdasarkan pikiran dan ijtihad para wazir sendiri maupun mengikuti pendapat para hakim. Akan tetapi juga berani menangani kasus kriminal (mazalim) baik langsung maupun mewakilkan kepada orang lain. Selain itu juga berhak memimpin perang. Dengan kata lain kewenangan-kewenangan imam juga kewenangan wazir, kecuali tiga hal:
  - a. penentuan putra mahkota. Kedua, imam berwenang mencopot orang yang ditunjuk wazir, sedangkan wazir tidak dapat mencopot orang yang ditunjuk imam. Ketiga, imam boleh mengundurkan diri dari imamah.<sup>47</sup>
2. Wizarah al-tanfidziyah (kementerian pelaksana) Adalah wizar yang hanya melaksanakan apa yang diperintahkan oleh imam dan menjalankan apa

---

<sup>46</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Hukum*, (Jakarta; Rajawali Pers, 2012), h. 166

<sup>47</sup> Ibid, h. 169-170.

yang telah diputuskan oleh imam. Prinsipnya harus mematuhi dan mengikuti apa yang diperintahkan oleh khalifah, selain itu ia harus memenuhi beberapa syarat.<sup>48</sup>



---

<sup>48</sup> Akib, Haedar dan Antonius Tarigan. "Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya," Jurnal Baca, Volume 1 Agustus 2008, Universitas Pepabari Makassar, 2008, h. 117.