

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori yang digunakan

1. Teori Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan hakikatnya merupakan kesepakatan dari suatu keputusan dari beberapa rangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain. Kebijakan pada dasarnya ialah suatu kegiatan dari pemerintah yang mengatur kehidupan masyarakat maupun publik. Kebijakan publik diartikan sebagai suatu rangkaian keputusan yang saling memiliki hubungan yang diterbitkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah.³⁴

Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan dan keuntungan (*benefit*) yang menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.³⁵

³⁴ Dian Suluh Kusuma Dewi, *Kebijakan Publik Proses: implementasi dan Evaluasi*, (Samudra Biru (Anggota IKAPI): Yogyakarta, 2022), h. 1-2.

³⁵ Indra Kertat Dkk, *Implementasi Kebijakan Publik : Dari Hulu ke Hilir*, (PT.Sonpedia Publishing Indonesia: Jambi, 2023), h. 5-7.

Menurut Edwards III implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Teori George C. Edwards III menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Variabel-variabel tersebut tidak saja selalu berdiri sendiri-sendiri, namun dapat saja saling berkaitan satu sama lainnya.³⁶ tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, pelaksana harus mengetahui betul apa yang harus dilakukannya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ditentukan oleh kejelasan informasi, juga ditentukan oleh sumber daya memadai, tentu implementasi kebijakan tidak akan berjalan secara optimal.

³⁶ Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik*, (Unisri Press: Surakarta, 2020), h.17-19.

Sumber daya sebagai pendukung implementasi kebijakan dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementator, dan sumber daya finansial.

c. Disposisi

Disposisi yang dimaksud di sini adalah menyangkut watak dan karakteristik oleh implementator, seperti; komitmen, kejujuran, sifat demokrasi dan sebagainya. Disposisi yang dimiliki oleh implementor menjadi salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan struktur organisasi yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan diperlukan sebuah prosedur operasional yang standar (*Standard Operational Procedures* atau SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan.³⁷

³⁷ Ajat Sudrajat, "Peranan Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Publik," *Jurnal Administrasi Publik* 7, no. 2 (2023), hlm. 89.

Teori implementasi kebijakan publik digunakan untuk mengevaluasi bagaimana penyelenggaraan kependudukan administrasi berjalan secara efektif sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan terhadap prosedur penerbitan akta kelahiran.

2. Teori Administrasi Publik dan Pelayanan Masyarakat

Administrasi publik atau administrasi negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik.³⁸

³⁸ Doli Tua Mulia, *Administrasi Publik*, (Cv.Eureka Media Aksara: Jawa Tengah, 2021), hlm. 1.

Pelayanan publik berkualitas merujuk pada penyediaan layanan yang memenuhi standar tertentu dalam hal kecepatan, akurasi, ketersediaan, dan responsifitas terhadap kebutuhan masyarakat. Standar pelayanan publik yang berkualitas diperlukan untuk memastikan bahwa warga negara mendapatkan layanan yang adil, efisien, dan responsif dari lembaga-lembaga publik.³⁹

Teori administrasi publik adalah teori birokrasi Max Weber yang menyatakan bahwa birokrasi merupakan bentuk organisasi yang paling rasional untuk mengelola kegiatan administratif, karena didasarkan pada aturan, hirerarki yang jelas, dan pembagian kerja yang jelas.⁴⁰

Cara kerja teori Max Weber yaitu:

a. Pembagian Kerja (*Division of labor*)

Setiap pegawai atau pejabat publik memiliki tugas, fungsi, dan tanggung jawab yang jelas sesuai jabatannya. Hal ini mencegah tumpang tindih kewenangan.

³⁹ Pri Utami, "Transformasi Administrasi Publik: Inovasi Dan Adaptasi Menuju Efisiensi Dan Pelayanan Publik Berkualitas," *PAPATUNG: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Pemerintahan Dan Politik* 6, no. 2 (2023): 1–9, <https://doi.org/10.54783/japp.v6i2.726>.

⁴⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2019), h. 45.

b. Hierarki Kewenangan (*Hierarchy of Authority*)

Struktur organisasi diatur secara berlapis dari atasan ke bawahan. Setiap keputusan mengikuti garis komando sehingga ada kejelasan arah dan tanggung jawab.

c. Aturan dan Prosedur Tertulis (*Formal Rules and Regulations*)

Semua kegiatan administrasi dan pelayanan masyarakat dijalankan berdasarkan aturan hukum, prosedur, dan standar operasi yang tertulis. Ini menjamin konsistensi, keteraturan, dan kepastian hukum.

d. Impersonalitas (*Impersonality*)

Hubungan antara aparat birokrasi dan masyarakat bersifat formal dan objektif, bukan berdasarkan hubungan pribadi. Pelayanan diberikan sama kepada semua warga tanpa diskriminasi.

e. Seleksi dan Promosi Berdasarkan Merit (*Merit-based Selection and Promotion*)

Pegawai direkrut dan dipromosikan berdasarkan kompetensi, kualifikasi, serta prestasi kerja, bukan faktor kedekatan atau nepotisme.

f. Dokumentasi Tertulis (*Written Documentation*)

Semua keputusan, kebijakan, dan proses pelayanan didokumentasikan secara resmi untuk menjamin akuntabilitas, transparansi, serta memudahkan evaluasi.

g. Profesionalisme (*Technical Competence*)

Aparatur negara harus memiliki keterampilan dan keahlian teknis sesuai bidang kerjanya sehingga pelayanan masyarakat bisa diberikan secara efektif dan efisien.⁴¹

3. Teori Perundang-undangan

Pengertian perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Perundang-undangan dapat diartikan juga sebagai keseluruhan dari peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah oleh Lembaga yang berwenang yaitu Lembaga legislatif/Dewan Perwakilan Rakyat.⁴²

⁴¹ Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, 9th ed. (Boston: Cengage Learning, 2020), h. 88.

⁴² Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Nusa Media: Bandung), 2019, h. 12.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian peraturan perundang-undangan adalah: "keseluruhan susunan hirarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing".⁴³

Carakerja teori dari Jimly Asshiddiqie adalah sebagai berikut:

- a. Ada kewenangan yang jelas bagi pembuat peraturan perundang-undangan.
- b. Bentuk dan jenis peraturan harus sesuai dengan aturan yang lebih tinggi atau sejajar.
- c. Undang-undang harus memenuhi kebutuhan dan kondisi masyarakat (landasan sosiologis).
- d. Landasan yuridis sebagai dasar hukum pembentukan peraturan harus memenuhi kepastian hukum dan rasa keadilan.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), h. 15.

- e. Memastikan aturan tidak bertentangan dengan konstitusi dan prinsip negara hukum.⁴⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus dilakukan berdasarkan asas-asas yang sebagaimana disebutkan dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan.⁴⁵

- a. Kejelasan tujuan.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan.
- g. Keterbukaan materi muatan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 11 Tahun 2010 dibentuk berdasarkan kewenangan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), h. 45.

⁴⁵ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Sinar Grafik, Jakarta, 2013), h. 6.

tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam teori perundang-undangan, Peraturan Daerah memiliki kedudukan hukum yang sah dan mengikat, serta berfungsi sebagai instrumen hukum untuk mengatur urusan pemerintahan daerah. Dengan demikian, Peraturan Daerah ini tidak hanya berperan sebagai norma hukum tertulis, tetapi juga sebagai kebijakan lokal yang harus diimplementasikan secara konkret oleh instansi terkait, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bengkulu Selatan.⁴⁶

4. Teori Implementasi Perundang-undangan

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan atau peraturan yang telah ditetapkan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok administratif dan politis yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang

⁴⁶ Feri Amsari, "Kedudukan Hukum Peraturan Daerah dalam Sistem Hierarki Peraturan Perundang-undangan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 412.

telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.⁴⁷ Dalam konteks implementasi peraturan daerah, keberhasilan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh 6 (enam) variabel utama, yakni sebagai berikut:

- a. Standar dan tujuan kebijakan
- b. sumber daya
- c. karakteristik organisasi pelaksana
- d. komunikasi antar organisasi
- e. sikap pelaksana
- f. serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik di lingkungan sekitar.

Standar dan tujuan kebijakan harus dirumuskan dengan jelas agar dapat dipahami oleh pelaksana maupun masyarakat. Sumber daya, baik sumber daya manusia, anggaran, informasi, maupun sarana dan prasarana, juga menjadi penentu penting dalam efektivitas pelaksanaan kebijakan. Selain itu, struktur dan karakteristik organisasi pelaksana, seperti Dinas Kependudukan dan

⁴⁷ Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 1975, 445–488.

Pencatatan Sipil (Disdukcapil), perlu mendukung pencapaian tujuan melalui koordinasi yang baik dan profesionalisme petugas.⁴⁸

Komunikasi antara pemerintah daerah, lembaga teknis pelaksana, dan masyarakat harus berjalan secara efektif agar informasi terkait prosedur penerbitan akta kelahiran dapat tersampaikan dengan baik. Sikap dan komitmen pelaksana kebijakan terhadap peraturan yang berlaku sangat menentukan, karena keberhasilan implementasi sering kali bergantung pada integritas dan pemahaman aparat pelaksana. Terakhir, kondisi sosial masyarakat, tingkat pendidikan, serta kesadaran akan pentingnya administrasi kependudukan juga memengaruhi kelancaran implementasi peraturan daerah.⁴⁹

Dalam hal ini, Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan berperan penting sebagai dasar hukum pelaksanaan

⁴⁸ Eko Prasajo, *Manajemen Implementasi Kebijakan Publik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2022), h. 134.

⁴⁹ Subarsono, A. G. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

layanan seperti penerbitan akta kelahiran. Implementasi Peraturan Daerah ini tidak hanya menyangkut aspek hukum semata, tetapi juga menyentuh dimensi pelayanan publik yang harus dijalankan secara efektif, efisien, dan akuntabel.⁵⁰

5. Teori *Siyasah Tanfidziyah*

a. *Siyasah*

Siyasah secara etimologis siyasah berasal dari kata “*saasa*” yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah. Secara terminologis menurut Abdul Wahab Khallaf dan bukunya Muhammad Iqbal mendefinisikan siyasah adalah pengaturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.

Fiqh siyasah dapat diartikan sebagai pemahaman yang mendalam untuk mengatur, mengurus dan memerintah suatu pemerintahan untuk mencapai kemaslahatan umat. Fiqh siyasah juga dapat diartikan sebagai hukum-hukum yang berfungsi untuk mengatur suatu negara dalam mencapai tujuan negara, menciptakan

⁵⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2022), h. 245.

kemaslahatan umat dan mewujudkan cita-cita umat untuk hidup damai dan sejahtera sesuai dengan syariat.⁵¹

b. *Siyasah Tanfidziyah*

Teori *Siyasah Tanfidziyah* merupakan sebuah konsep dalam ilmu fikih siyasah yang membahas pelaksanaan serta pengelolaan kekuasaan eksekutif dalam negara Islam. Teori ini dirumuskan oleh cendekiawan seperti Imam Ibnu Abidin dan Muhammad Iqbal. Inti dari teori ini adalah bahwa *Siyasah Tanfidziyah* adalah kewajiban pemerintah dalam melaksanakan undang-undang yang berfungsi untuk mengatur, mengorganisir, dan merumuskan kebijakan berdasarkan nilai-nilai Islam demi mencapai kemaslahatan masyarakat.⁵²

Prinsip teori *Siyasah Tanfidziyah* menurut Imam Ibnu Abidin dan Muhammad Iqbal menekankan kepentingan manusia melalui penerapan kebijakan dan regulasi yang sesuai dengan syariah Islam.

⁵¹Wahbah al-Zuhayli “*Pengertian Fiqih Siyasah (Hukum Tata Negara Islam)*”, Pinter Hukum, Fakultas Syariah UIN Alauddin Makassar, Fikih Siyasah 2023, h. 151.

⁵² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Konstektualisasi Doktrin Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012, h. 158.

Siyasah Tanfidziyah mencakup pengaturan dan manajemen kekuasaan eksekutif yang berfungsi mengintegrasikan kepentingan masyarakat untuk mencapai keadilan dan kebaikan, seperti menelaraskan hubungan antara kelompok yang kaya dan yang miskin. Kebijakan pemerintah seharusnya berlandaskan pada ajaran Al-Qur'an, Sunnah, serta pengalaman pemerintahan Islam dalam sejarah untuk memastikan stabilitas sosial dan mengimplementasikan nilai-nilai Islam dalam hukum negara.⁵³

Fiqh *Siyasah Tanfidziyah* mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks.⁵⁴ Sekalipun demikian secara umum meliputi hal-hal sebagai berikut:

- 1) Persoalan Imamah, Hak Dan Kewajibannya
- 2) Persoalan Rakyat, dan Hak-Haknya
- 3) Persoalan *Waliul Ahdi*
- 4) Persoalan Perwakilan
- 5) Persoalan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*

⁵³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Pekalongan: PT Nasya Memperluas Manajemen, 2019, h. 3-6.

⁵⁴ Dedi Kurniawan, *Tinjauan Siyasah Tanfidziyyah Terhadap Implementasi Pasal 7 Ayat (4) Peraturan Bupati Tanggamus Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Standar Pelayanan Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanggamus*, (Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung: Program Studi Hukum Tata Negara, 2024) h. 19-22.

6) Persoalan *Wizarah*

7) Dan lain-lain.

Penerapan *Siyasah Tanfidziyah* dalam hukum tata negara menyangkut keputusan atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam mengisi kekosongan hukum atau mengatasi situasi yang tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi atau undang-undang. Ini memungkinkan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan atau peraturan yang dibutuhkan untuk menjaga ketertiban, keamanan, dan kemaslahatan masyarakat, meskipun tanpa ada ketentuan hukum yang spesifik untuk situasi tersebut.⁵⁵

Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.⁵⁶ Sesuai yang dituangkan pada surat al-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

⁵⁵ Muhammad Irsal, Implementasi Qanun Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Retribusi Tarif Parkir Oleh Dinas Perhubungan Kota Banda Aceh Menurut *Siyasah Tanfidziyah*, Universitas Islam Negeri (Uin) Ar-Raniry : Fakultas Syari'ah Dan Hukum, h. 39-40, 2024.

⁵⁶ Era Anastasya, Tinjauan Fikih Siyasah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Lampung Utara Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Tertib Administrasi Kependudukan, Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung: Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah), h. 5, 2023.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَّعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ
 ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ٥٩

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar bweriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”(Q.S. al-Nisa[4]:59).

Permasalahan yang berada pada fiqh *Siyasah Tanfidziyah* merupakan bagian fiqh *siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura’ yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

B. Kerangka Konseptual

Teori implementasi kebijakan publik, teori administrasi publik dan pelayanan masyarakat, dan Teori *Siyasah Tanfidziyah* merupakan tiga teori yang digunakan dalam penelitian ini. Teori implementasi kebijakan publik digunakan untuk mengevaluasi bagaimana penyelenggaraan kependudukan administrasi berjalan secara efektif sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 11 Tahun 2010. Teori ini berfokus pada berbagai faktor seperti komunikasi, sumber daya sehari-hari, kecepatan pelaksanaan, dan struktur birokrasi.⁵⁷

Prinsip-prinsip administrasi publik dan pelayanan masyarakat digunakan untuk mengkaji bagaimana kualitas layanan dinilai dalam mengevaluasi suatu penyelenggaraan kependudukan dengan menilai kemudahan, kecepatan, dan kesejahteraan masyarakat terkait dengan prosedur penerbitan akta kelahiran di kabupaten Bengkulu Selatan. Sebaliknya, Teori *Siyasah Tanfidziyah* menawarkan perspektif Islam tentang bagaimana melaksanakan

⁵⁷ Joko Pramono, *Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik* (Surakarta: Unisri Press, 2025), h. 41.

kebijakan, yaitu apakah kebijakan dari Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 11 tahun 2010 tersebut mematuhi prinsip-prinsip keadilan, kemaslahatan, dan amanah.

