

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Teori Peran

1. Pengertian Peran dan Sejarah Perkembangan Teori Peran

Konsep "peran" (role) merupakan salah satu konsep yang paling fundamental sekaligus paling sering digunakan dalam ilmu-ilmu sosial. Popularitas konsep ini tidak terlepas dari kemampuannya untuk menjelaskan hubungan timbal balik antara individu atau lembaga dengan lingkungan sosialnya secara sistematis dan terstruktur. Dalam pengertian yang paling sederhana, peran merujuk pada seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang atau suatu entitas yang menduduki posisi tertentu dalam struktur sosial kemasyarakatan.

Secara historis, teori peran pertama kali dikembangkan secara sistematis oleh Ralph Linton pada tahun 1936 dalam karyanya yang monumental, "The Study of Man." Linton membedakan secara tegas antara dua konsep yang saling berkaitan namun berbeda secara

substansial, yaitu "status" dan "peran." Menurutnya, status adalah kedudukan atau posisi yang diduduki oleh seseorang dalam suatu sistem sosial, baik yang diperoleh secara askriptif (ascribed status, misalnya karena kelahiran atau jenis kelamin) maupun yang diperoleh melalui usaha dan prestasi (achieved status). Adapun peran adalah aspek dinamis dari status tersebut, yaitu perwujudan konkret dari hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat pada status tertentu ke dalam tindakan nyata.³² Dengan kata lain, apabila seseorang menjalankan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.

Setelah karya Linton, pemikiran tentang teori peran berkembang dengan pesat melalui berbagai aliran dan pendekatan. Biddle dan Thomas merupakan dua tokoh yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori peran secara lebih sistematis dan komprehensif. Dalam karya mereka "Role Theory: Concepts and

³²Ralph Linton, *The Study of Man: An Introduction* (New York: Appleton-Century-Crofts, 1936), hlm. 113-114.

Research" (1966), Biddle dan Thomas menyatakan bahwa peran adalah serangkaian rumusan yang membatasi perilaku-perilaku yang diharapkan dari pemegang kedudukan tertentu.³³ Definisi ini menekankan dimensi normatif dari peran, yaitu bahwa peran bukan sekadar deskripsi tentang apa yang dilakukan oleh seseorang, melainkan tentang apa yang seharusnya dilakukan berdasarkan norma-norma sosial yang berlaku.

Erving Goffman (1959) memberikan sumbangan penting terhadap teori peran melalui pendekatan dramaturgisnya. Dalam karyanya "The Presentation of Self in Everyday Life," Goffman menganalogikan kehidupan sosial dengan sebuah pertunjukan teater (dramaturgi). Dalam analogi ini, setiap individu adalah aktor yang memainkan peran tertentu di atas "panggung" kehidupan sosial sesuai dengan "naskah" yang telah ditentukan oleh norma dan harapan sosial. Goffman membedakan antara perilaku yang ditampilkan di

³³B.J. Biddle dan E.J. Thomas, *Role Theory: Concepts and Research* (New York: John Wiley and Sons, 1966), hlm. 29.

"panggung depan" (front stage), yaitu perilaku yang bersifat formal dan penuh kalkulasi, dengan perilaku di "panggung belakang" (back stage), yaitu perilaku yang lebih santai dan apa adanya.³⁴

Soerjono Soekanto, pakar sosiologi Indonesia yang sangat berpengaruh, mendefinisikan peran sebagai aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.³⁵ Soekanto kemudian merinci bahwa peran mencakup tiga dimensi yang saling terkait. Pertama, dimensi normatif, di mana peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, sehingga peran dapat dipandang sebagai rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan. Kedua, dimensi konseptual, di mana peran merupakan suatu konsep tentang apa yang

³⁴Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* (New York: Anchor Books, 1959), hlm. 15-17.

³⁵Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 212-213.

dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai suatu organisasi. Ketiga, dimensi perilaku, di mana peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

2. Dimensi dan Indikator Peran Pemerintah Daerah dalam Program Raskin

Berdasarkan sintesis berbagai teori peran yang telah diuraikan di atas, peran Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur dalam penataan program Raskin di Kecamatan Kaur Utara dapat dianalisis melalui lima dimensi peran yang saling berkaitan. Kelima dimensi ini merupakan hasil elaborasi dari teori peran umum ke dalam konteks spesifik pengelolaan program bantuan sosial pangan di tingkat daerah.

Dimensi pertama adalah peran perencanaan dan pendataan (planning and data collection role). Dalam dimensi ini, pemerintah daerah bertanggung jawab untuk merencanakan alokasi program Raskin di wilayahnya dan memastikan keakuratan data penerima manfaat. Pendataan

yang akurat merupakan prasyarat mutlak bagi keberhasilan program Raskin, karena kesalahan dalam pendataan akan berdampak langsung pada ketepatan sasaran program.

Dimensi kedua adalah peran koordinasi dan komunikasi (coordination and communication role). Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan program Raskin, mulai dari Bulog selaku penyedia beras, aparat kecamatan dan kelurahan/desa selaku tim distribusi, hingga masyarakat penerima manfaat. Koordinasi yang efektif sangat penting untuk memastikan kelancaran aliran informasi dan distribusi beras dari gudang Bulog hingga ke tangan rumah tangga sasaran.

Dimensi ketiga adalah peran pengawasan dan pengendalian (supervision and control role). Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk mengawasi seluruh tahapan distribusi Raskin guna mencegah

terjadinya penyimpangan, penyelewengan, dan manipulasi. Pengawasan yang ketat dan konsisten merupakan kunci keberhasilan program Raskin dalam mencapai tujuannya.

Dalam konteks program Raskin, keberhasilan peran pemerintah daerah diukur berdasarkan enam indikator yang ditetapkan dalam Pedoman Umum Raskin, yang dikenal sebagai "6 Tepat", yaitu: (1) Tepat Sasaran, artinya Raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang terdaftar dalam data yang telah diverifikasi secara resmi; (2) Tepat Jumlah, artinya setiap RTS-PM menerima beras sebanyak 15 kilogram per bulan sesuai ketentuan; (3) Tepat Harga, artinya harga tebus beras adalah Rp 1.600,- per kilogram di titik distribusi tanpa ada pungutan liar; (4) Tepat Waktu, artinya distribusi beras dilakukan sesuai jadwal yang ditetapkan tanpa keterlambatan yang berarti; (5) Tepat Kualitas, artinya beras yang didistribusikan memenuhi standar kualitas medium yang layak

dikonsumsi; dan (6) Tepat Administrasi, artinya seluruh tahapan administrasi program Raskin dilaksanakan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.³⁶

3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Peran

Pemerintah Daerah

Keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan perannya tidak terjadi dalam ruang hampa, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor yang bersifat internal maupun eksternal. George C. Edwards III dalam model implementasi kebijakannya mengidentifikasi empat faktor utama yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk program bantuan sosial seperti Raskin.

Faktor pertama adalah komunikasi (communication). Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kejelasan dan konsistensi komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana

³⁶Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Pedoman Umum Raskin 2015 (Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2015), hlm. 5-7.

kebijakan di lapangan. Miskomunikasi, kesalahpahaman, atau inkonsistensi pesan kebijakan dapat mengakibatkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan program.

Faktor kedua adalah sumber daya (resources). Implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia (staf yang kompeten dan berdedikasi), sumber daya finansial (anggaran yang cukup), sumber daya fasilitas (sarana dan prasarana yang mendukung), maupun sumber daya informasi (data dan pengetahuan yang diperlukan).

Faktor ketiga adalah disposisi atau sikap pelaksana (disposition). Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh sikap, komitmen, dan integritas para pelaksana kebijakan. Pelaksana yang tidak berkomitmen atau bahkan berpotensi melakukan penyimpangan akan sangat menghambat keberhasilan program.

B. Teori Otonomi Daerah

1. Pengertian dan Hakikat Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan salah satu pilar utama dalam sistem penyelenggaraan negara yang demokratis dan berkeadilan. Secara etimologis, kata "otonomi" berasal dari dua kata dalam bahasa Yunani Kuno, yaitu "autos" yang berarti "sendiri" dan "nomos" yang berarti "hukum" atau "aturan." Dengan demikian, secara harfiah otonomi berarti "mengatur diri sendiri" atau "memerintah diri sendiri berdasarkan hukum yang dibuat sendiri."³⁷

Dalam konteks pemerintahan negara modern, konsep otonomi daerah merujuk pada hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah (daerah) untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Otonomi daerah pada dasarnya merupakan

³⁷Ni'matul Huda, Hukum Pemerintahan Daerah (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 1. Lihat juga: Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 1.

manifestasi dari prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁸ Definisi ini mengandung tiga elemen penting, yaitu: (1) hak, yang bermakna bahwa otonomi daerah bukan sekadar kewenangan yang diberikan dari atas, melainkan hak yang melekat pada daerah sebagai entitas pemerintahan yang otonom; (2) wewenang, yang bermakna bahwa daerah memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan dan mengambil tindakan dalam batas-batas yang telah ditetapkan; dan (3) kewajiban, yang bermakna bahwa daerah tidak hanya berhak menerima kewenangan, tetapi

³⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587), Pasal 1 angka 6.

juga berkewajiban untuk menjalankan kewenangan tersebut demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Bagir Manan, salah satu pakar hukum tata negara Indonesia yang paling terkemuka, mengemukakan pandangan yang mendalam tentang hakikat otonomi daerah. Menurutnya, otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian tersebut merupakan hakikat otonomi. Akan tetapi kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*independence*). Kebebasan yang merupakan bagian dari negara adalah kebebasan terbatas atau kemandirian itu terwujud sebagai pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.³⁹

Senada dengan Bagir Manan, Ateng Syafrudin berpendapat bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan.

³⁹Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 24-25.

Kebebasan itu terbatas karena otonomi itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁰ Perspektif ini sangat penting untuk dipahami, karena ia menegaskan bahwa otonomi daerah bukan berarti daerah dapat bertindak semaunya tanpa batas, melainkan harus dijalankan dalam koridor hukum dan norma yang berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan kepada hukum.

2. Teori-Teori tentang Otonomi Daerah

Dalam khazanah ilmu pengetahuan tentang pemerintahan daerah, terdapat berbagai teori yang menjelaskan rasionalitas dan model penyelenggaraan otonomi daerah. Pemahaman terhadap teori-teori ini sangat penting sebagai landasan untuk menganalisis kebijakan otonomi daerah di Indonesia secara kritis.

⁴⁰Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab," Jurnal Pro Justisia Edisi IV (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22.

Teori Residual atau teori ultra vires merupakan salah satu teori klasik tentang otonomi daerah. Dalam teori ini, kewenangan pemerintah daerah dipandang sebagai residu dari kewenangan pemerintah pusat. Artinya, pemerintah daerah hanya boleh melakukan hal-hal yang secara eksplisit diberikan oleh undang-undang, dan di luar itu pemerintah daerah tidak boleh bertindak. Teori ini cenderung bersifat sentralistis dan membatasi ruang gerak pemerintah daerah.

Sebaliknya, Teori General Competence atau teori otonomi penuh memandang bahwa pemerintah daerah seharusnya memiliki kewenangan yang luas dan komprehensif untuk mengurus semua urusan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat, kecuali yang secara eksplisit ditugaskan kepada pemerintah yang lebih tinggi. Teori ini memberikan otonomi yang jauh lebih luas kepada daerah dan mencerminkan semangat desentralisasi yang sejati.

3. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah di

Indonesia

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia merupakan cerminan dari dinamika politik, ekonomi, dan sosial bangsa yang terus berkembang sejak kemerdekaan hingga saat ini. Dalam rentang waktu lebih dari tujuh dekade sejak kemerdekaan, kebijakan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan yang sangat signifikan, mencerminkan pergulatan panjang antara semangat desentralisasi dan kebutuhan untuk menjaga persatuan dan kesatuan nasional.

Pada masa awal kemerdekaan (1945-1949), penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur melalui UU No. 1 Tahun 1945 yang memberikan kekuasaan yang cukup luas kepada Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) sebagai cikal bakal lembaga perwakilan daerah. Namun pada masa ini, kondisi revolusi kemerdekaan yang masih bergejolak mengakibatkan belum tersistematisasinya secara baik hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pada era Orde Lama (1950-1966), kebijakan otonomi daerah mengalami beberapa kali perubahan melalui UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, dan UU No. 18 Tahun 1965. Pada periode ini, terjadi tarik-menarik yang sangat kuat antara keinginan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah di satu sisi, dan kebutuhan untuk menjaga persatuan nasional dan efektivitas pemerintahan di sisi lain. Konflik antara pusat dan daerah yang memuncak pada peristiwa PRRI/Permesta (1958) menjadi salah satu faktor yang mendorong pemerintah untuk lebih berhati-hati dalam mengelola hubungan pusat-daerah.

Pada masa Orde Baru (1966-1998) di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, kebijakan otonomi daerah mengalami sentralisasi yang sangat kuat. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah menjadi landasan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah selama hampir 25 tahun. Meskipun undang-undang ini secara formal mengakui adanya otonomi daerah, dalam

praktiknya pemerintah pusat memiliki kontrol yang sangat besar atas pemerintahan daerah melalui berbagai mekanisme, termasuk pengangkatan kepala daerah, pengendalian anggaran, dan intervensi dalam urusan-urusan daerah.⁴¹

Era reformasi yang dimulai pada tahun 1998 membawa perubahan besar-besaran dalam kebijakan otonomi daerah. Merespons tuntutan kuat dari berbagai daerah untuk mendapatkan otonomi yang lebih nyata dan desentralisasi yang lebih luas, pemerintah pada tahun 1999 menerbitkan dua undang-undang yang revolusioner, yaitu UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang ini memberikan otonomi yang jauh lebih luas kepada daerah, khususnya pemerintah kabupaten dan kota, dan menandai pergeseran paradigma dari sentralisasi ke

⁴¹Ryaas Rasyid, "Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan," dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 3.

desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.⁴²

Dalam perkembangannya, UU No. 22 Tahun 1999 kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku hingga saat ini. UU No. 23 Tahun 2014 memperkenalkan pembagian urusan pemerintahan yang lebih jelas dan sistematis antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota melalui konsep urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

C. Teori Good Governance

1. Latar Belakang dan Sejarah Perkembangan Konsep Good Governance

Konsep good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan berkembang secara gradual sebagai respons

⁴²Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah* (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 2.

atas berbagai permasalahan serius yang dihadapi oleh banyak negara berkembang pada akhir abad ke-20. Krisis utang yang melanda banyak negara berkembang pada dekade 1980-an, yang diikuti oleh program-program penyesuaian struktural yang disponsori oleh Bank Dunia dan IMF, telah mendorong terjadinya refleksi mendalam tentang mengapa program-program pembangunan yang telah didanai dengan sangat mahal sering kali gagal mencapai tujuannya.

Studi-studi yang dilakukan oleh Bank Dunia pada akhir 1980-an dan awal 1990-an menemukan bahwa salah satu akar masalah yang paling mendasar dari kegagalan pembangunan di banyak negara berkembang bukanlah kurangnya modal atau teknologi, melainkan buruknya tata kelola pemerintahan. Korupsi yang merajalela, birokrasi yang tidak efisien, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, serta lemahnya penegakan hukum, semuanya berkontribusi pada pemborosan sumber daya publik dan

gagalnya program-program pembangunan untuk mencapai sasarannya.⁴³

Laporan Bank Dunia yang berjudul "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" (1989) untuk pertama kalinya secara eksplisit menggunakan istilah "governance crisis" untuk mendeskripsikan permasalahan yang dihadapi oleh negara-negara di Afrika sub-Sahara. Sejak saat itu, konsep good governance mulai mendapat perhatian yang sangat luas dan kemudian menjadi salah satu agenda utama dalam diskursus pembangunan internasional, terutama setelah Bank Dunia menerbitkan laporan "Governance and Development" pada tahun 1992.

Di Indonesia, konsep good governance mulai mendapat perhatian yang sangat serius pasca krisis ekonomi 1997-1998 dan runtuhnya rezim Orde Baru. Berbagai patologi pemerintahan yang selama ini ditutup-tutupi, seperti KKN yang massif, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, serta lemahnya penegakan hukum,

⁴³World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (Washington D.C.: World Bank, 1989), hlm. 60-61.

menjadi salah satu pemicu utama krisis multidimensional yang melanda Indonesia. Tuntutan untuk mewujudkan good governance kemudian menjadi salah satu agenda utama reformasi yang sangat kuat.

2. Definisi dan Konsep Good Governance

Meskipun good governance telah menjadi konsep yang sangat luas digunakan, terdapat variasi definisi yang cukup signifikan di antara para ahli dan lembaga yang berbeda. Variasi ini mencerminkan perbedaan perspektif dan tekanan dalam memahami tata kelola pemerintahan yang baik.

United Nations Development Programme (UNDP) mendefinisikan governance sebagai penggunaan kewenangan ekonomi, politik, dan administrasi untuk mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkatan. Governance mencakup mekanisme, proses, dan institusi di mana warga negara dan kelompok-kelompok masyarakat mengekspresikan kepentingannya, menjalankan hak-hak

hukumnya, memenuhi kewajiban-kewajibannya, dan menjembatani perbedaan-perbedaannya.⁴⁴

World Bank mendefinisikan good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha.⁴⁵ World Bank kemudian mengembangkan indikator-indikator tata kelola pemerintahan yang dikenal sebagai "Worldwide Governance Indicators" (WGI), yang mengukur enam dimensi governance, yaitu: suara dan akuntabilitas (voice and accountability), stabilitas politik dan tidak adanya kekerasan (political stability and absence of violence),

⁴⁴United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997), hlm. 2-3. Lihat juga: World Bank, Governance and Development (Washington D.C.: World Bank, 1992), hlm. 1.

efektivitas pemerintahan (government effectiveness), kualitas regulasi (regulatory quality), supremasi hukum (rule of law), dan pengendalian korupsi (control of corruption).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia mendefinisikan good governance sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.⁴⁶ Definisi LAN ini menekankan bahwa good governance bukan hanya urusan pemerintah semata, melainkan merupakan tanggung jawab bersama antara negara, dunia usaha, dan masyarakat sipil. Ketiga aktor ini harus berinteraksi secara konstruktif dan saling melengkapi dalam mewujudkan tata kelola yang baik.

⁴⁶Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Akuntabilitas dan Good Governance: Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) (Jakarta: LAN dan BPKP, 2000), hlm. 6.

Sedarmayanti mengajukan pengertian good governance sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan public goods and services yang disebut governance (pemerintahan atau pemerintahan), sedangkan praktik terbaiknya disebut good governance (kepemerintahan yang baik).⁴⁷ Lebih lanjut, Sedarmayanti menjelaskan bahwa good governance memiliki tiga kaki (three legs) yang harus berjalan bersama, yaitu: (1) kaki pertama adalah state (negara/pemerintahan), yang bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; (2) kaki kedua adalah private sector (sektor swasta), yang bertugas menciptakan pekerjaan dan pendapatan; dan (3) kaki ketiga adalah civil society (masyarakat sipil), yang bertugas mendorong interaksi sosial, ekonomi, dan politik.

Agus Dwiyanto mendefinisikan good governance dalam konteks Indonesia sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan stakeholders

⁴⁷ Sedarmayanti, Good Governance (Kepemerintahan yang Baik): Dalam Rangka Otonomi Daerah (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm. 2.

terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan beragam sumber daya alam, keuangan dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas.⁴⁸

3. Good Governance dalam Konteks Hukum Positif

Indonesia

Dalam konteks hukum positif Indonesia, prinsip-prinsip good governance telah diakomodasi ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme merupakan regulasi pertama yang secara eksplisit mengadopsi asas-asas good governance ke dalam hukum nasional Indonesia. Undang-undang ini menetapkan tujuh asas umum penyelenggaraan negara, yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas

⁴⁸Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006), hlm. 80.

proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.⁴⁹

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang lahir kemudian mengatur secara lebih rinci tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagai standar normatif yang harus dipenuhi oleh setiap badan atau pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan. AUPB yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 2014 meliputi: asas kepastian hukum, asas kemanfaatan, asas ketidakberpihakan, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik.⁵⁰

⁴⁹Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Pasal 3.

⁵⁰Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292), Pasal 10 ayat (1).

4. Relevansi Good Governance dalam Pengelolaan

Program Raskin

Penerapan prinsip-prinsip good governance dalam pengelolaan program Raskin di Kabupaten Kaur sangat krusial untuk memastikan bahwa program tersebut mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Keterkaitan antara good governance dan keberhasilan program Raskin dapat dijelaskan melalui beberapa mekanisme sebagai berikut.

Pertama, transparansi dan akuntabilitas dalam pendataan. Salah satu masalah kronis yang paling sering dihadapi dalam program Raskin adalah tidak akuratnya data penerima manfaat. Rumah tangga yang seharusnya menerima Raskin justru tidak mendapatkannya (exclusion error), sementara rumah tangga yang tidak seharusnya menerima justru mendapatkan Raskin (inclusion error). Penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses pendataan, dengan melibatkan partisipasi aktif

masyarakat dan mekanisme verifikasi yang ketat, merupakan kunci untuk mengatasi permasalahan ini.

Kedua, efektivitas koordinasi antar lembaga. Program Raskin melibatkan banyak pihak, mulai dari TNP2K di tingkat pusat, Bulog, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, pemerintah kecamatan, hingga pemerintah desa/kelurahan. Prinsip good governance menghendaki adanya koordinasi yang efektif di antara semua pihak ini, dengan mekanisme komunikasi yang jelas dan saluran pertanggungjawaban yang tegas.

Ketiga, responsivitas terhadap pengaduan masyarakat. Mekanisme pengaduan yang efektif dan responsif merupakan komponen penting dari good governance dalam program Raskin. Masyarakat harus memiliki saluran yang mudah diakses untuk melaporkan penyimpangan dalam distribusi Raskin, dan pemerintah daerah harus dapat merespons setiap pengaduan dengan cepat dan tuntas.

Mardiasmo dengan sangat tepat menyatakan bahwa akuntabilitas adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut.⁵¹ Prinsip akuntabilitas ini sangat relevan dalam konteks program Raskin, di mana pemerintah daerah sebagai agent harus dapat mempertanggungjawabkan pengelolaan program kepada pemerintah pusat sebagai principal, sekaligus kepada masyarakat penerima manfaat dan masyarakat luas sebagai principal yang sesungguhnya dalam perspektif demokrasi.

D. Teori Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan dari Berbagai Perspektif

Kemiskinan merupakan salah satu permasalahan sosial yang paling mendasar dan paling kompleks yang

⁵¹Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), hlm. 20.

dihadapi oleh hampir semua masyarakat di dunia, tanpa terkecuali Indonesia. Kompleksitas kemiskinan tidak hanya tercermin dari ragam definisi yang dikemukakan oleh para ahli dari berbagai disiplin ilmu, tetapi juga dari beragamnya faktor penyebab, manifestasi, dan dampak yang ditimbulkannya terhadap kehidupan manusia.

Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimum untuk hidup layak (basic needs approach). Standar kemiskinan yang digunakan BPS adalah nilai rupiah pengeluaran per kapita per bulan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan-kebutuhan konsumsi pangan dan non-pangan yang dibutuhkan oleh seorang individu untuk hidup layak. Garis kemiskinan ini terdiri dari dua komponen, yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM), yang mencerminkan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kkal per kapita per hari, dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM), yang

merupakan kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan.⁵²

Dalam perspektif sosiologi, John Friedmann mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuatan sosial. Basis kekuatan sosial yang dimaksud mencakup: (a) modal produktif atau aset (tanah, perumahan, peralatan, kesehatan); (b) sumber keuangan (income, kredit, dan tabungan yang memadai); (c) jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang-barang, pengetahuan, dan keterampilan yang bernilai; (d) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama; (e) pengetahuan dan keterampilan yang memadai; dan (f) informasi yang berguna untuk kehidupan sehari-hari.⁵³

Robert Chambers memberikan perspektif yang sangat kaya tentang kemiskinan melalui konsep

⁵²Badan Pusat Statistik (BPS), Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia Tahun 2015 (Jakarta: BPS, 2015), hlm. 4-5.

⁵³John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development* (Cambridge: Blackwell Publishers, 1992), hlm. 67.

"deprivation trap" atau perangkap kemiskinan. Menurut Chambers, kemiskinan bukanlah sekadar kekurangan material, melainkan merupakan kondisi yang dibentuk oleh lima unsur yang saling terkait dan saling memperkuat satu sama lain (clustered disadvantage), yaitu: (1) kemiskinan dalam arti sempit (poverty proper), yaitu kekurangan pendapatan dan aset; (2) kelemahan fisik (physical weakness), termasuk sakit, cacat, dan kurang gizi; (3) kerentanan (vulnerability), yaitu ketidakmampuan untuk menghadapi dan mengatasi krisis dan kejadian tak terduga; (4) keterisolasian (isolation), baik secara geografis maupun sosial; dan (5) ketidakberdayaan (powerlessness), yaitu ketidakmampuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang mempengaruhi kehidupannya.⁵⁴

2. Teori-Teori Penyebab Kemiskinan

Para ahli telah mengembangkan berbagai teori untuk menjelaskan mengapa kemiskinan terjadi dan mengapa ia cenderung bersifat persisten. Pemahaman

⁵⁴Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), hlm. 110-112.

tentang teori-teori penyebab kemiskinan sangat penting sebagai dasar untuk merancang kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang efektif.

Teori kemiskinan individual (individual theory of poverty) berpandangan bahwa kemiskinan disebabkan oleh karakteristik dan perilaku individu yang miskin itu sendiri, seperti rendahnya etos kerja, rendahnya tingkat pendidikan, ketidakmampuan mengelola keuangan, atau kebiasaan-kebiasaan yang tidak produktif. Teori ini menempatkan tanggung jawab kemiskinan terutama pada individu yang bersangkutan, sehingga solusi yang ditawarkan cenderung berupa program-program peningkatan kapasitas dan pemberdayaan individu.

Teori kemiskinan kultural (cultural theory of poverty) pertama kali diperkenalkan oleh antropolog Oscar Lewis pada tahun 1959. Lewis berargumen bahwa kemiskinan bukan sekadar kondisi ekonomi, melainkan juga merupakan suatu "cara hidup" atau budaya yang berkembang sebagai respons adaptif terhadap kondisi

marginalisasi dan eksklusi sosial. "Budaya kemiskinan" ini dicirikan oleh serangkaian nilai, norma, dan orientasi yang berbeda dari budaya masyarakat dominan, seperti orientasi waktu yang berfokus pada masa kini, rendahnya aspirasi, dan ketidakpercayaan terhadap institusi formal. Yang membuat teori ini sangat berpengaruh adalah klaimnya bahwa budaya kemiskinan diwariskan dari generasi ke generasi melalui proses sosialisasi, sehingga kemiskinan cenderung bersifat persisten.⁵⁵

Teori kemiskinan struktural (structural theory of poverty) menolak penjelasan individual dan kultural tentang kemiskinan, dan sebaliknya menekankan bahwa kemiskinan merupakan produk dari struktur sosial, ekonomi, dan politik yang tidak adil. Dari perspektif ini, kemiskinan bukan disebabkan oleh kegagalan individu atau kelemahan budaya, melainkan oleh ketidakadilan dalam distribusi sumber daya, kesempatan, dan kekuasaan

⁵⁵Oscar Lewis, *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty* (New York: Basic Books, 1959), hlm. 2-4. Lihat juga: Oscar Lewis, *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty* (New York: Random House, 1966), hlm. xlii.

dalam masyarakat. Edi Suharto menyatakan bahwa kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang terjadi bukan karena ketidakmampuan si miskin untuk bekerja, melainkan karena ketidakadilan sistem dan struktur sosial yang ada.⁵⁶

3. Jenis-Jenis Kemiskinan

Untuk keperluan analisis dan perumusan kebijakan, kemiskinan biasanya diklasifikasikan ke dalam berbagai jenis berdasarkan kriteria yang berbeda-beda. Berdasarkan tingkat keparahannya, kemiskinan dibagi menjadi kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut (*absolute poverty*) adalah kondisi di mana tingkat pendapatan atau pengeluaran seseorang berada di bawah suatu ambang batas minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup, seperti pangan, sandang, perumahan, dan kesehatan. Ambang batas ini, yang dikenal sebagai "garis kemiskinan absolut,"

⁵⁶Edi Suharto, *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia: Menggagas Model Jaminan Sosial Universal Bidang Kesehatan* (Bandung: Alfabeta, 2009), hlm. 16.

ditetapkan berdasarkan kebutuhan kalori minimum dan kebutuhan non-pangan dasar, tanpa mempertimbangkan posisi relatif seseorang dalam masyarakat. Adapun kemiskinan relatif (relative poverty) adalah kondisi kemiskinan yang diukur berdasarkan perbandingan dengan standar hidup rata-rata masyarakat dalam suatu wilayah atau negara. Seseorang dikatakan miskin secara relatif apabila kondisi hidupnya berada di bawah standar hidup rata-rata masyarakat sekitarnya, meskipun mungkin kebutuhan dasar absolutnya telah terpenuhi.

Berdasarkan penyebabnya, kemiskinan dibagi menjadi kemiskinan natural, kemiskinan kultural, dan kemiskinan struktural. Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alam yang tidak menguntungkan, seperti kondisi geografis yang terpencil dan terisolir, ketersediaan sumber daya alam yang terbatas, atau kerentanan terhadap bencana alam. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor budaya yang menghambat kemajuan,

seperti sikap pasrah terhadap nasib, rendahnya etos kerja, dan resistensi terhadap modernisasi. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh struktur sosial-ekonomi-politik yang tidak adil dan tidak memberikan kesempatan yang setara kepada semua kelompok masyarakat untuk mengakses sumber daya dan mengembangkan dirinya.

4. Kemiskinan dalam Perspektif Hukum Positif

Indonesia

Secara konstitusional, tanggung jawab negara terhadap kelompok masyarakat miskin didasarkan pada Pasal 34 UUD 1945 yang merupakan landasan bagi negara kesejahteraan (welfare state) di Indonesia. Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Pasal 34 ayat (3) menyatakan

bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Ketentuan-ketentuan konstitusional ini menegaskan bahwa penanganan kemiskinan bukan merupakan kebijakan yang bersifat opsional atau charity belaka, melainkan merupakan kewajiban konstitusional negara yang harus dipenuhi.

Secara legislatif, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin merupakan regulasi yang paling komprehensif dan spesifik dalam mengatur penanganan kemiskinan di Indonesia. Undang-undang ini lahir sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 34 UUD 1945 dan dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi berbagai program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Pasal 1 angka 1 UU No. 13 Tahun 2011 mendefinisikan fakir miskin sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau

mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.⁵⁷ Adapun Pasal 1 angka 2 mendefinisikan kebutuhan dasar sebagai kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial.⁵⁸

5. Program Raskin sebagai Instrumen Kebijakan

Penanggulangan Kemiskinan Periode 2015-2019

Program Raskin merupakan salah satu program perlindungan sosial terbesar yang pernah diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia. Program ini dimulai pada tahun 1998 dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK) sebagai respons darurat terhadap krisis ekonomi yang melanda Indonesia, kemudian berganti nama menjadi Raskin (Beras untuk Rakyat Miskin) pada tahun 2002 dengan cakupan yang diperluas. Selama bertahun-tahun, program ini telah

⁵⁷ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Op.Cit., Pasal 1 angka 1.

⁵⁸ Ibid., Pasal 1 angka 2.

menjadi salah satu program perlindungan sosial utama bagi masyarakat miskin di Indonesia, meskipun juga tidak luput dari berbagai kritik dan permasalahan dalam implementasinya.⁵⁹

Pada periode 2015-2019 yang menjadi fokus penelitian ini, program Raskin mengalami beberapa perubahan kebijakan yang penting. Pada tahun 2015 dan 2016, program Raskin dijalankan dengan alokasi 15 kilogram per rumah tangga sasaran per bulan dengan harga tebus Rp 1.600 per kilogram di titik distribusi. Adapun jumlah RTS-PM ditetapkan berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) yang dikelola oleh TNP2K.

Pada tahun 2017, pemerintah melakukan reformasi signifikan dalam program bantuan pangan. Program Raskin secara resmi berganti nama menjadi Rastra (Beras Sejahtera), dengan mekanisme penyaluran yang diperkuat dan perluasan cakupan penerima manfaat. Pada tahun

⁵⁹Kementerian Sosial Republik Indonesia, Sejarah dan Perkembangan Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Indonesia (Jakarta: Kemensos RI, 2014), hlm. 3-5.

2018-2019, program Rastra secara bertahap digantikan oleh Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang menggunakan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) berbasis rekening di bank, sehingga penerima manfaat dapat membelanjakan bantuan untuk membeli beras dan komoditas pangan lainnya di pedagang yang terdaftar (e-warung).⁶⁰

Transisi dari program Raskin/Rastra ke BPNT pada periode 2018-2019 di Kabupaten Kaur memerlukan kesiapan yang memadai dari pemerintah daerah, terutama dalam hal infrastruktur perbankan, literasi digital masyarakat, dan ketersediaan pedagang e-warung yang memadai. Kesiapan pemerintah daerah dalam mengelola transisi ini menjadi salah satu aspek penting yang perlu dikaji dalam penelitian ini.

⁶⁰Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Pedoman Umum Subsidi Rastra dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Tahun 2018 (Jakarta: Kemenko PMK, 2018), hlm. 1-4.

E. Teori Siyasah Tanfidziyah

1. Pengertian dan Sejarah Fiqh Siyasah

Fiqh siyasah merupakan salah satu bidang ilmu yang paling kaya dan kompleks dalam khazanah keilmuan Islam. Sebagai disiplin ilmu, fiqh siyasah mengkaji persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pemerintahan, kekuasaan, dan pengelolaan urusan-urusan publik dalam perspektif syariah Islam. Kelahiran dan perkembangan fiqh siyasah tidak terlepas dari sejarah panjang peradaban Islam yang telah melahirkan berbagai model dan pengalaman pemerintahan yang sangat beragam.

Secara etimologis, kata "fiqh" dalam bahasa Arab berarti pemahaman yang mendalam (al-fahm al-daqiq), sedangkan dalam pengertian terminologis, fiqh adalah ilmu yang membahas hukum-hukum syariat yang bersifat praktis (amaliyyah) yang digali dari dalil-dalilnya yang terperinci. Adapun kata "siyasah" berasal dari kata kerja "sasa-yasusu" yang bermakna mengatur, mengelola, memimpin, atau memerintah. Dalam Lisan al-Arab karya

Ibn Manzhur, siyasah diartikan sebagai pemeliharaan sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.⁶¹

Secara terminologis, fiqh siyasah didefinisikan oleh para ulama dengan rumusan yang beragam. Ibn Aqil mendefinisikannya sebagai segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan wahyu tidak menurunkannya.⁶² Definisi ini memiliki implikasi yang sangat luas, karena ia membuka ruang bagi ijtihad yang dinamis dan responsif dalam menghadapi perkembangan zaman dan perubahan situasi sosial-politik yang terus berubah.

Muhammad Iqbal mendefinisikan fiqh siyasah sebagai ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk

⁶¹Ibn Manzhur, *Lisan al-Arab*, Juz VI (Beirut: Dar al-Shadir, t.t.), hlm. 108. Lihat juga: Faris bin Zakariyya, *Mu'jam Maqayis al-Lughah*, Juz III (Beirut: Dar al-Fikr, 1979), hlm. 118.

⁶²Ibn Qayyim al-Jauziyah, *I'lam al-Muwaqqi'in 'an Rabb al-'Alamin*, Jilid IV (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1996), hlm. 373. Lihat juga: Ibn Aqil al-Hambali dalam kutipan Ibn Qayyim.

hukum, peraturan, dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan dasar-dasar ajaran dan ruh syariat Islam untuk mewujudkan kemaslahatan umat.⁶³

2. Ruang Lingkup dan Pembagian Fiqh Siyasah

Para ulama berbeda pendapat dalam mengklasifikasikan ruang lingkup kajian fiqh siyasah. Perbedaan ini mencerminkan kekayaan pemikiran dan keluasan cakupan bidang ilmu ini, yang tidak dapat direduksi menjadi satu skema klasifikasi yang tunggal dan baku.

Imam al-Mawardi dalam al-Ahkam al-Sulthaniyah membagi bidang-bidang yang dicakup oleh fiqh siyasah ke dalam beberapa bagian utama, yaitu: (1) siyasah dusturiyah (al-imamah al-'uzma), yang membahas tentang kepemimpinan negara (imamah), termasuk syarat-syarat imam, cara pemilihan imam, hak dan kewajiban imam, serta hubungan antara imam dengan rakyatnya; (2) siyasah

⁶³Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 4.

maliyah, yang membahas tentang pengelolaan keuangan negara, termasuk sumber-sumber pendapatan negara (baitul mal), pengeluaran negara, dan pengelolaan tanah; (3) siyasah qadha'iyah, yang membahas tentang peradilan dan penegakan hukum; (4) siyasah harbiyah, yang membahas tentang jihad, perang, dan hubungan dengan negara-negara non-muslim; dan (5) siyasah idariyah, yang membahas tentang administrasi pemerintahan, termasuk pengangkatan pejabat, pengelolaan aparatur negara, dan pengawasan terhadap berbagai sektor kehidupan publik.⁶⁴

3. Prinsip-Prinsip Fundamental Siyasah Tanfidziyah

Pelaksanaan kekuasaan eksekutif dalam perspektif Islam harus dilandasi oleh serangkaian prinsip-prinsip fundamental yang bersumber dari al-Qur'an, al-Sunnah, dan ijtihad para ulama. Prinsip-prinsip ini bukan sekadar norma etis yang bersifat anjuran, melainkan merupakan

⁶⁴Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah wa al-Wilayat al-Diniyyah*, Terj. Fadli Bahri, *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara dalam Syariat Islam* (Bekasi: PT. Darul Falah, 2006), hlm. 1-5.

kewajiban syar'i yang mengikat setiap pemimpin dan pejabat pemerintahan.

Prinsip pertama adalah Amanah (Kepercayaan dan Integritas). Amanah merupakan prinsip yang paling mendasar dalam pemerintahan Islam. Allah SWT berfirman dalam al-Qur'an Surah an-Nisa' ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ
كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ٥٨

Artinya: "Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."⁶⁵

Ibn Taimiyah dalam kitabnya al-Siyasah al-Syar'iyah, yang merupakan salah satu karya paling penting dalam sejarah fiqh siyasah, menjelaskan bahwa prinsip amanah dalam pemerintahan memiliki dua dimensi yang saling berkaitan. Dimensi pertama adalah amanah dalam mengangkat pejabat dan pegawai, di mana

⁶⁵ Al-Qur'an Surah an-Nisa' (4) ayat 58.

pemimpin wajib memilih orang-orang yang memiliki dua kriteria utama, yaitu kekuatan (al-quwwah) dan kepercayaan (al-amanah). Kekuatan mencakup kemampuan intelektual, kompetensi teknis, dan kapasitas manajerial yang diperlukan untuk menjalankan suatu jabatan, sedangkan kepercayaan mencakup integritas moral, kejujuran, dan ketakwaan kepada Allah SWT. Dimensi kedua adalah amanah dalam mengelola sumber daya publik, di mana pemimpin wajib memastikan bahwa setiap sumber daya negara, termasuk bantuan sosial seperti Raskin, digunakan secara efisien dan efektif untuk kepentingan masyarakat yang berhak menerimanya, bukan untuk kepentingan pribadi atau kelompok.⁶⁶

Prinsip kedua adalah al-Adalah (Keadilan). Keadilan merupakan nilai yang paling sentral dan paling sering disebut dalam al-Qur'an sebagai fondasi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Al-Qur'an Surah al-Maidah ayat 8 menegaskan: "

⁶⁶Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'i wa al-Ra'iyah* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1988), hlm. 13-17.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ
وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَا نُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۖ اعْدِلُوا ۖ هُوَ أَقْرَبُ
لِلتَّقْوَىٰ ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ۝٨

Artinya : Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan."⁶⁷

Al-Qur'an Surah an-Nahl ayat 90 juga dengan tegas menyatakan

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ
وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ ۚ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ۝٩٠

Artinya : "Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran." Berdasarkan ayat-ayat tersebut, keadilan bukan hanya merupakan nilai moral yang baik, melainkan merupakan perintah Allah SWT yang wajib diwujudkan oleh setiap penguasa dalam menjalankan pemerintahannya.

⁶⁷ Al-Qur'an Surah al-Maidah (5) ayat 8. Lihat juga: Al-Qur'an Surah an-Nisa' (4) ayat 135.

Dalam konteks program Raskin, prinsip keadilan (al-adalah) mengharuskan Pemerintah Daerah Kabupaten Kaur untuk memastikan bahwa distribusi Raskin dilakukan secara adil dan merata kepada semua rumah tangga yang berhak menerimanya, tanpa ada yang terlewat (exclusion error) dan tanpa ada yang mendapatkan lebih dari yang seharusnya karena faktor kedekatan dengan aparaturnya pemerintahan (inclusion error). Keadilan dalam distribusi Raskin juga berarti bahwa tidak boleh ada diskriminasi berdasarkan afiliasi politik, etnis, agama, atau faktor-faktor non-relevan lainnya.

Prinsip ketiga adalah al-Mashlahah (Kemaslahatan Umum). Konsep mashlahah mursalah merupakan salah satu prinsip ijtihad yang paling penting dan paling produktif dalam khazanah ushul fiqh. Imam al-Ghazali mendefinisikan mashlahah sebagai memelihara tujuan-tujuan syara' (maqashid al-syari'ah), yang mencakup pemeliharaan agama (hifzh al-din), jiwa (hifzh al-nafs),

akal (hifzh al-'aql), keturunan (hifzh al-nasl), dan harta (hifzh al-mal).⁶⁸

4. Konsep Wali al-Amr dan Kewajiban Eksekutif dalam Islam

Konsep wali al-amr (pemegang kekuasaan atau pemimpin) merupakan salah satu konsep kunci dalam fiqh siyasah yang berkaitan langsung dengan siyasah tanfidziyah. Al-Qur'an Surah an-Nisa' ayat 59 mengandung perintah yang sangat penting:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ
وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ 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-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya."

Imam al-Mawardi menjelaskan bahwa jabatan imam (kepemimpinan negara dalam Islam) merupakan

⁶⁸ Abu Hamid al-Ghazali, Al-Mustashfa fi 'Ilm al-Ushul, Jilid I (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1993), hlm. 174.

khalifah kenabian (khilafat al-nubuwwah) dalam menjaga agama dan mengatur dunia. Jabatan ini adalah fardu kifayah, yaitu kewajiban kolektif yang harus dipenuhi oleh umat Islam, karena tanpa adanya pemerintahan yang terorganisir, urusan-urusan agama dan dunia tidak dapat berjalan dengan baik.⁶⁹



⁶⁹Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah*, Op.Cit., hlm. 1-5.