

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan paling kritis dalam siklus kebijakan, karena pada fase inilah sebuah keputusan pemerintah diterjemahkan menjadi tindakan nyata di lapangan. Secara etimologis, kata implementasi berasal dari bahasa Inggris *to implement* yang berarti melaksanakan atau menerapkan. Dalam konteks kebijakan publik, implementasi diartikan sebagai proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dilakukan oleh unit-unit administrasi pemerintah yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.⁴⁷

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang

⁴⁷ Van Meter, Donald S. dan Van Horn, Carl E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, 1975, hal. 447.

dilakukan oleh individu maupun kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Definisi ini menekankan bahwa implementasi tidak hanya melibatkan aparat birokrasi, tetapi juga aktor-aktor lain di luar pemerintahan yang turut berperan dalam proses pelaksanaan.⁴⁸

Sedangkan menurut George C. Edwards III, implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Ia menekankan bahwa implementasi bukan sekadar pelaksanaan teknis, melainkan suatu proses yang kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai variabel, baik variabel yang berdiri sendiri maupun yang saling berinteraksi satu sama lain.⁴⁹

⁴⁸ Van Meter, Donald S. dan Van Horn, Carl E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, 1975, hal. 448.

⁴⁹ Edwards III, George C., *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980, hal. 1.

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi sebagai apa yang terjadi setelah undang-undang atau peraturan ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau jenis keluaran yang nyata. Implementasi mencakup tindakan oleh berbagai aktor, khususnya birokrasi yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.⁵⁰

Dalam konteks penelitian ini, implementasi kebijakan publik dipahami sebagai proses pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Irigasi oleh seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah daerah, aparat desa, petugas irigasi, maupun masyarakat petani di Desa Air Kelinsar Kecamatan Ulu Musi. Proses ini mencakup seluruh rangkaian kegiatan dari penyiapan sumber daya, pelaksanaan program, hingga evaluasi hasil yang dicapai.

Selain pandangan para ahli tersebut, Mazmanian dan Sabatier turut memberikan sumbangan penting dalam

⁵⁰ Ripley, Randall B. dan Franklin, Grace A., *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago: Dorsey Press, 1986, hal. 11.

memahami implementasi kebijakan publik. Menurut mereka, implementasi kebijakan merupakan upaya melaksanakan keputusan kebijakan, baik yang berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, maupun keputusan pengadilan, yang pada dasarnya berupaya mengidentifikasi masalah yang hendak diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang hendak dicapai, dan menata berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. Pemahaman ini menegaskan bahwa keberhasilan sebuah kebijakan tidak semata-mata ditentukan oleh kualitas rumusan kebijakan itu sendiri, melainkan juga oleh bagaimana proses pelaksanaannya dirancang dan dijalankan di lapangan.⁵¹

Dengan demikian, pendekatan yang bersifat rasional-linear sebagaimana dikemukakan oleh para ahli implementasi generasi pertama, seperti Pressman dan Wildavsky, tetap relevan untuk memahami tahapan dasar implementasi meskipun pada praktiknya sering dijumpai

⁵¹ Mazmanian, D. dan Sabatier, P., *Implementation and Public Policy*, New York: Harper Collins, 1983, hal. 20.

berbagai penyimpangan (implementation gap) antara rencana kebijakan dengan pelaksanaannya di lapangan. Penyimpangan tersebut dapat terjadi akibat kompleksitas birokrasi, keterbatasan sumber daya, maupun dinamika politik yang memengaruhi proses pelaksanaan kebijakan pada tingkat operasional.

Kajian mengenai implementation gap tersebut menjadi salah satu fokus penting dalam ilmu administrasi publik kontemporer. Studi lebih lanjut mengenai implementation gap dapat memperkaya pemahaman mengenai penyebab ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaannya di lapangan.

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

George C. Edwards III mengemukakan empat variabel kritis yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur

birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berinteraksi satu sama lain dalam mempengaruhi proses implementasi.

Komunikasi merupakan variabel pertama yang sangat menentukan keberhasilan implementasi. Komunikasi yang efektif mensyaratkan bahwa para pelaksana kebijakan (implementors) harus mengetahui apa yang harus dilakukan, yaitu tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran tersebut.

Sumber daya merupakan variabel kedua yang tidak kalah pentingnya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakannya, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber

daya manusia, anggaran finansial, fasilitas, informasi, dan kewenangan.

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasional yang standar (SOP). SOP ini menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Oleh karena itu, struktur birokrasi yang baik dan jelas akan sangat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Keempat variabel yang dikemukakan Edwards III tersebut pada praktiknya tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan saling memengaruhi dan membentuk satu kesatuan yang menentukan kualitas implementasi kebijakan secara keseluruhan. Komunikasi yang baik tanpa didukung sumber daya yang memadai tidak akan banyak membantu keberhasilan implementasi, demikian pula struktur birokrasi yang tertata rapi tidak akan optimal apabila para pelaksananya memiliki disposisi yang kurang mendukung. Oleh karena itu, keempat variabel tersebut perlu dikaji secara simultan agar diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai faktor pendukung maupun penghambat keberhasilan implementasi kebijakan di lapangan.

Dalam konteks kebijakan pengelolaan irigasi, keempat variabel Edwards III tersebut dapat diaplikasikan secara konkret. Komunikasi tercermin dari sosialisasi peraturan daerah kepada petani, sumber daya tercermin dari anggaran dan personel Dinas PUPR, disposisi

tercermin dari komitmen aparat desa dan pengurus P3A, sedangkan struktur birokrasi tercermin dari kejelasan pembagian tugas antara pemerintah daerah, pemerintah desa, dan kelembagaan petani dalam menjalankan kebijakan irigasi tersebut. Analisis terhadap keempat variabel tersebut membantu peneliti mengidentifikasi titik lemah dalam implementasi kebijakan secara lebih sistematis.

3. Model-Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli. Model pertama adalah Model Top-Down yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian. Model ini memandang implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dikendalikan dari atas ke bawah, dimana pembuat kebijakan di tingkat pusat mengendalikan pelaksanaan di tingkat bawah. Model ini mengasumsikan bahwa para pembuat keputusan

merupakan aktor utama dan implementasi dilakukan oleh bawahan sesuai arahan atasan.⁵²

Model kedua adalah Model Bottom-Up yang berkembang sebagai reaksi terhadap model top-down. Model ini dikembangkan oleh Michael Lipsky dengan konsep street level bureaucracy. Model ini berpendapat bahwa implementasi kebijakan yang efektif justru dimulai dari aktor-aktor yang langsung bersentuhan dengan kelompok sasaran kebijakan, bukan dari atasan atau pembuat kebijakan. Para birokrat tingkat bawah memiliki diskresi yang besar dalam pelaksanaan kebijakan.⁵³

Model ketiga adalah Model Interaktif yang berusaha menggabungkan pendekatan top-down dan bottom-up. Model ini dikembangkan oleh Grindle dan dikembangkan lebih lanjut oleh Winter. Model ini menekankan pentingnya interaksi antara pembuat

⁵² Sabatier, Paul dan Mazmanian, Daniel, "The Conditions of Effective Implementation," Policy Analysis, Vol. 5, 1979, hal. 481.

⁵³ Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russell Sage Foundation, 1980, hal. 3.

kebijakan, implementor, dan kelompok sasaran dalam proses implementasi. Implementasi dipandang sebagai proses yang dinamis dan tidak linier, dimana berbagai aktor saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lain.⁵⁴

Dalam penelitian ini, pendekatan model interaktif dianggap paling relevan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Irigasi. Hal ini karena implementasi kebijakan irigasi di Desa Air Kelinsar melibatkan interaksi yang kompleks antara pemerintah daerah, aparat desa, petugas irigasi, dan masyarakat petani sebagai kelompok sasaran utama kebijakan tersebut.

Selain ketiga model tersebut, terdapat pula model implementasi yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn yang menekankan hubungan antara kebijakan dengan kinerja (performance). Model ini berasumsi bahwa implementasi kebijakan berjalan mulai dari kebijakan publik, para

⁵⁴ Grindle, Merilee S., *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princeton University Press, 1980, hal. 6.

implementor, hingga kinerja kebijakan yang dihasilkan, dengan turut memperhitungkan faktor komunikasi antarorganisasi serta karakteristik lembaga pelaksana. Model ini memperkaya khazanah teori implementasi kebijakan karena turut memperhitungkan aspek lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang melingkupi proses implementasi, sehingga relevan digunakan untuk menganalisis kebijakan yang implementasinya melibatkan banyak pemangku kepentingan seperti kebijakan pengelolaan irigasi.⁵⁵

Pemilihan model implementasi yang tepat sangat bergantung pada karakteristik kebijakan yang dianalisis. Kebijakan yang bersifat teknis dan terstandar cenderung lebih sesuai dianalisis dengan model top-down, sedangkan kebijakan yang implementasinya sangat bergantung pada partisipasi masyarakat, seperti pengelolaan irigasi berbasis P3A, lebih tepat dianalisis dengan model interaktif maupun bottom-up karena melibatkan interaksi yang dinamis antara pemerintah dan masyarakat sasaran kebijakan.

⁵⁵ Van Meter, D.S. dan Van Horn, C.E., *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration & Society*, 1975, hal. 450.

Pemilihan model yang tepat dengan demikian turut menentukan ketajaman analisis terhadap persoalan implementasi kebijakan yang dikaji. Ketepatan pemilihan model turut memengaruhi validitas kesimpulan yang dihasilkan dari sebuah penelitian implementasi kebijakan.

B. Pengelolaan dan Pengembangan Sistem Irigasi

1. Pengertian dan Fungsi Irigasi

Menurut A.G. Kartasapoetra, Mul Mulyani Sutedjo, dan E. Pollein, irigasi merupakan bagian dari teknologi pengairan pertanian yang berkaitan dengan penyediaan dan pengaturan air bagi kebutuhan tanaman. Pengelolaan pengairan diperlukan agar ketersediaan air dapat diberikan sesuai dengan kebutuhan pertanian sehingga pertumbuhan tanaman dan produktivitas pertanian dapat berlangsung secara optimal.⁵⁶

Irigasi secara etimologis berasal dari kata *irrigatie* dalam bahasa Belanda, atau *irrigation* dalam bahasa Inggris, yang berarti pengairan. Secara terminologis,

⁵⁶ A.G. Kartasapoetra, Mul Mulyani Sutedjo, dan E. Pollein, *Teknologi Pengairan Pertanian (Irigasi)* (Jakarta: Bumi Aksara, 1991), hlm.7

irigasi adalah usaha penyediaan dan pengaturan air untuk menunjang pertanian, yang jenisnya meliputi irigasi air permukaan, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak. Secara lebih luas, irigasi dapat diartikan sebagai penambahan kekurangan kadar air tanah secara buatan dengan memberikan air kepada tanah sesuai kebutuhan tanaman.⁵⁷

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air mendefinisikan irigasi sebagai usaha penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan, dan pembuangan air irigasi untuk keperluan pertanian yang jenisnya meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa, dan irigasi tambak. Definisi ini menekankan bahwa irigasi tidak hanya menyangkut penyediaan air tetapi juga pembagian dan penggunaan yang teratur.⁵⁸

⁵⁷ Kementerian PUPR, Pedoman Pengelolaan Irigasi di Indonesia, Jakarta: PUPR, 2022, hal. 5.

⁵⁸ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Pasal 1.

Sistem irigasi memiliki fungsi yang sangat strategis dalam mendukung sektor pertanian. Fungsi utama irigasi antara lain adalah memenuhi kebutuhan air tanaman, mengatur dan membuang air yang berlebihan, melunakkan tanah untuk pengolahan lahan, membersihkan tanah dari zat-zat racun, dan memberikan tambahan unsur hara yang bermanfaat bagi tanaman melalui air irigasi. Selain itu, irigasi juga berfungsi sebagai sarana transportasi hasil pertanian di beberapa daerah.⁵⁹

Dalam konteks ketahanan pangan, sistem irigasi memegang peranan yang sangat vital. Keberhasilan program swasembada pangan nasional sebagian besar bergantung pada ketersediaan dan keandalan sistem irigasi yang ada. Daerah yang memiliki sistem irigasi yang baik cenderung memiliki intensitas tanam yang lebih tinggi

⁵⁹ Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Pedoman Pengelolaan Irigasi Berkelanjutan, 2022, hal. 12

dan produktivitas pertanian yang lebih optimal dibandingkan daerah yang mengandalkan air hujan saja.⁶⁰

Secara historis, praktik irigasi di Indonesia telah berkembang sejak zaman kerajaan-kerajaan Nusantara, di mana masyarakat secara swadaya membangun sistem pengairan sederhana untuk mendukung kegiatan persawahan. Seiring perkembangan zaman, pengelolaan irigasi mengalami transformasi dari yang semula bersifat tradisional dan swadaya menjadi lebih terstruktur dengan melibatkan peran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Transformasi ini tidak terlepas dari semakin kompleksnya kebutuhan akan pengaturan air yang adil dan efisien, mengingat air irigasi merupakan sumber daya yang harus dikelola secara kolektif agar dapat dimanfaatkan secara optimal oleh seluruh petani yang bergantung padanya.⁶¹

⁶⁰ Kementerian Pertanian RI, Strategi Ketahanan Pangan Nasional, 2023, hal. 22.

⁶¹ Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Sejarah Pengelolaan Irigasi di Indonesia, 2021, hal. 12.

Di samping fungsi utamanya bagi pertanian, keberadaan sistem irigasi juga memberikan manfaat ekologis, seperti menjaga keseimbangan tata air wilayah dan mencegah terjadinya kekeringan maupun genangan air yang berlebihan pada musim hujan. Oleh karena itu, pengelolaan irigasi yang baik tidak hanya berorientasi pada peningkatan produktivitas pertanian semata, tetapi juga pada keberlanjutan lingkungan hidup di wilayah sekitarnya. Perspektif ekologis ini semakin relevan mengingat tekanan terhadap sumber daya air yang terus meningkat akibat perubahan iklim.

2. Pengelolaan Irigasi yang Efektif

Pengelolaan irigasi yang efektif mencakup serangkaian kegiatan yang saling berkaitan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, hingga evaluasi sistem irigasi. Pengelolaan yang baik harus memperhatikan aspek teknis, sosial, kelembagaan, dan keuangan secara terpadu dan berkesinambungan.⁶²

⁶² Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Op.cit., hal. 30

Dari aspek teknis, pengelolaan irigasi yang efektif mensyaratkan adanya infrastruktur irigasi yang memadai dan dalam kondisi baik. Infrastruktur irigasi meliputi bendung atau bendungan sebagai bangunan pengambil air, saluran primer dan sekunder sebagai jalur distribusi air, bangunan bagi sebagai pengatur pembagian air, serta saluran tersier yang langsung mengalirkan air ke lahan pertanian. Pemeliharaan rutin dan berkala terhadap seluruh komponen ini mutlak diperlukan untuk menjaga keandalan sistem irigasi.⁶³

Dari aspek kelembagaan, pengelolaan irigasi yang efektif memerlukan koordinasi yang baik antara berbagai pihak yang terlibat. Di Indonesia, pengelolaan irigasi melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), serta masyarakat petani secara umum. Pembagian tugas dan tanggung jawab antara pihak-pihak ini harus jelas dan terkoordinasi

⁶³ Kementerian PUPR, *Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia*, 2022, hal. 45.

dengan baik agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.⁶⁴

Dari aspek partisipasi masyarakat, keterlibatan petani sebagai pengguna irigasi merupakan kunci keberhasilan pengelolaan yang berkelanjutan. Partisipasi aktif masyarakat diperlukan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi sistem irigasi. Dengan keterlibatan yang aktif, masyarakat akan memiliki rasa memiliki (sense of belonging) terhadap sistem irigasi sehingga akan lebih peduli dalam menjaga dan merawatnya.⁶⁵

Dari aspek keuangan, pengelolaan irigasi yang berkelanjutan memerlukan sumber pendanaan yang memadai dan berkesinambungan. Di Indonesia, pembiayaan irigasi bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), iuran anggota P3A, serta

⁶⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi, Pasal 18.

⁶⁵ Suryadi, "Pengelolaan Irigasi Berbasis Partisipasi Masyarakat," *Jurnal Sumber Daya Air*, 2021, hal. 45.

sumber-sumber lain yang sah. Ketersediaan anggaran yang cukup sangat menentukan kemampuan pemerintah dan masyarakat dalam merawat dan mengembangkan sistem irigasi.⁶⁶

Selain aspek teknis, kelembagaan, partisipasi, dan keuangan yang telah diuraikan, pengelolaan irigasi yang efektif juga memerlukan dukungan regulasi yang jelas dan konsisten. Regulasi yang baik memberikan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan mengenai hak, kewajiban, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dalam pengelolaan irigasi. Tanpa regulasi yang memadai, pengelolaan irigasi rentan terhadap konflik kepentingan antarpetani maupun antara petani dengan pemerintah, terutama pada situasi kelangkaan air di musim kemarau.

Dalam praktiknya, keberhasilan pengelolaan irigasi yang efektif juga sangat dipengaruhi oleh

⁶⁶ Kementerian PUPR, Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Irigasi, 2023, hal. 18.

ketersediaan data dan informasi yang akurat mengenai kondisi jaringan irigasi, luas layanan, serta jumlah petani penerima manfaat. Data yang akurat menjadi dasar penting bagi perencanaan pemeliharaan maupun pengembangan jaringan irigasi secara tepat sasaran dan efisien.

Pemanfaatan teknologi informasi sederhana, seperti pencatatan manual maupun aplikasi berbasis telepon seluler, dapat membantu penyediaan data tersebut secara lebih mudah. Digitalisasi sederhana semacam ini juga mempermudah proses pelaporan kepada instansi terkait tingkat kabupaten.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021

Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Irigasi merupakan produk legislasi daerah yang menjadi landasan hukum pengelolaan dan pengembangan sistem irigasi di wilayah Kabupaten Empat Lawang. Peraturan daerah ini

ditetapkan sebagai upaya untuk mewujudkan pengelolaan irigasi yang optimal, terpadu, dan berkelanjutan dalam rangka mendukung ketahanan pangan daerah.⁶⁷

Secara substansial, peraturan daerah ini mengatur berbagai aspek penting dalam pengelolaan irigasi, meliputi: perencanaan pengembangan jaringan irigasi, pembangunan jaringan irigasi baru, operasional dan pemeliharaan jaringan irigasi yang sudah ada, pemanfaatan air irigasi secara efisien, pengawasan dan pengendalian penggunaan air irigasi, serta pemberdayaan kelembagaan pengelolaan irigasi.

Peraturan daerah ini juga mengamanatkan pembentukan Komisi Irigasi Daerah sebagai wadah koordinasi dan sinkronisasi pengelolaan irigasi di tingkat kabupaten. Selain itu, peraturan daerah ini mewajibkan adanya Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A) di setiap daerah irigasi sebagai representasi kepentingan petani

⁶⁷ Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Irigasi, Konsiderans.

dalam pengelolaan irigasi. Kewajiban pembentukan P3A ini dimaksudkan untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan irigasi.⁶⁸

Dalam hal pendanaan, peraturan daerah ini mengatur bahwa pembiayaan pengelolaan irigasi bersumber dari APBD Kabupaten Empat Lawang, bantuan dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, iuran anggota P3A, serta sumber-sumber lain yang sah. Pemerintah daerah berkewajiban mengalokasikan anggaran yang memadai untuk kegiatan operasional, pemeliharaan, dan rehabilitasi jaringan irigasi setiap tahun anggaran.⁶⁹

Peraturan daerah tersebut juga menekankan prinsip keterpaduan dalam pengelolaan irigasi, yakni sinergi antara perencanaan tata ruang wilayah dengan perencanaan pengembangan jaringan irigasi. Prinsip

⁶⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 pasal 5 tentang Irigasi, Konsiderans.

⁶⁹ Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 pasal 12 tentang Irigasi, Konsiderans.

keterpaduan ini penting untuk menghindari tumpang tindih pemanfaatan lahan yang dapat mengganggu keberlangsungan fungsi irigasi, sekaligus memastikan bahwa pengembangan kawasan permukiman maupun aktivitas ekonomi lainnya tidak mengorbankan kepentingan sektor pertanian yang menjadi tulang punggung perekonomian daerah.⁷⁰

Peraturan daerah tersebut juga mengatur kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pemutakhiran data jaringan irigasi secara berkala, sebagai dasar dalam penyusunan rencana pengembangan dan rehabilitasi infrastruktur irigasi di masa mendatang. Ketentuan ini dimaksudkan agar kebijakan yang diambil senantiasa berbasis pada kondisi riil di lapangan.

Pemutakhiran data tersebut idealnya dilakukan secara kolaboratif antara pemerintah daerah, pemerintah desa, dan pengurus P3A.

4. Pengembangan Sistem Irigasi dalam Konteks Daerah

⁷⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 tentang Irigasi, Pasal 15.

Pengembangan sistem irigasi di tingkat daerah merupakan bagian dari desentralisasi pengelolaan sumber daya air yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kerangka desentralisasi ini, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk mengelola sistem irigasi primer dan sekunder yang berada dalam satu wilayah administrasinya, sedangkan irigasi tersier menjadi tanggung jawab kelompok tani atau P3A.⁷¹

Pengembangan jaringan irigasi di daerah meliputi berbagai kegiatan, antara lain pembangunan bendung atau embung baru, perluasan jaringan saluran irigasi, rehabilitasi jaringan yang sudah rusak, modernisasi sistem distribusi air, serta penerapan teknologi tepat guna dalam pengelolaan irigasi. Pengembangan ini harus dilakukan

⁷¹ Peraturan Daerah Kabupaten Empat Lawang Nomor 6 Tahun 2021 pasal 20 tentang Irigasi, Konsiderans.

secara terencana dan sistematis berdasarkan kajian teknis dan sosial ekonomi yang komprehensif.⁷²

Di Desa Air Kelinsar Kecamatan Ulu Musi, pengembangan sistem irigasi menghadapi berbagai tantangan, antara lain kondisi geografis yang berbukit, keterbatasan anggaran daerah, sumber daya manusia yang terbatas, serta rendahnya kesadaran masyarakat dalam merawat infrastruktur irigasi. Tantangan-tantangan ini harus direspons dengan strategi yang tepat agar pengembangan irigasi dapat berjalan secara berkelanjutan dan memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat petani.⁷³

Dalam menghadapi berbagai tantangan tersebut, pemerintah daerah dituntut merumuskan strategi pengembangan irigasi yang bersifat adaptif dan partisipatif. Strategi ini antara lain berupa penguatan kapasitas kelembagaan P3A melalui pelatihan dan pendampingan, sinkronisasi program pembangunan

⁷² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 12.

⁷³ Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, Op.cit., hal. 35.

irigasi dengan sumber pendanaan dari berbagai tingkatan pemerintahan, serta penerapan teknologi sederhana yang sesuai dengan kondisi geografis dan kemampuan masyarakat setempat. Dengan pendekatan adaptif tersebut, diharapkan pengembangan sistem irigasi di daerah dapat berjalan berkelanjutan meskipun dihadapkan pada berbagai keterbatasan sumber daya.

Selain tantangan teknis dan anggaran, pengembangan sistem irigasi di daerah juga dihadapkan pada tantangan perubahan iklim yang menyebabkan pola curah hujan semakin tidak menentu. Kondisi ini menuntut pemerintah daerah untuk merancang sistem irigasi yang lebih adaptif, misalnya dengan membangun embung penampung air hujan sebagai cadangan pada musim kemarau.

Langkah antisipatif semacam ini penting agar keberlangsungan pertanian tidak terlalu bergantung pada satu sumber air saja. Diversifikasi sumber air tersebut sekaligus menjadi strategi mitigasi risiko terhadap ketidakpastian iklim di masa mendatang.

C. Teori Siyasah Tanfidziyah

1. Pengertian Siyasah Tanfidziyah

Siyasah Tanfidziyah merupakan salah satu cabang ilmu Fiqh Siyasah yang membahas tentang pelaksanaan atau eksekusi kebijakan pemerintahan Islam. Secara leksikal, kata siyasah berasal dari kata sasa yang berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, dan memimpin. Sementara kata tanfidziyah berasal dari kata naffadza yang berarti melaksanakan atau menjalankan. Secara terminologis, Siyasah Tanfidziyah dapat diartikan sebagai kajian tentang pelaksanaan peraturan dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemimpin dalam rangka mewujudkan kemaslahatan umat.⁷⁴

Abdul Wahab Khallaf mendefinisikan Siyasah Tanfidziyah sebagai kekuasaan eksekutif yang dimiliki oleh pemerintah untuk melaksanakan undang-undang yang telah ditetapkan dan menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Kekuasaan ini merupakan salah satu dari tiga

⁷⁴ Data Observasi Lapangan Desa Air Kelinsar, 2026.

kekuasaan dalam pemerintahan Islam, yaitu kekuasaan legislatif (tasyri'iyah), kekuasaan eksekutif (tanfidziyah), dan kekuasaan yudikatif (qadhaiyah).⁷⁵

Dalam perspektif yang lebih luas, Siyasah Tanfidziyah tidak hanya terbatas pada pelaksanaan kebijakan dalam makna sempit, tetapi mencakup seluruh aspek pengorganisasian dan administrasi pemerintahan yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umum (maslahat al-'ammah). Konsep ini menekankan bahwa setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah harus senantiasa berorientasi pada pencapaian kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat.⁷⁶

Para ulama kontemporer, seperti Muhammad Iqbal, mendefinisikan Siyasah Tanfidziyah sebagai lembaga eksekutif yang bertugas menjalankan perundang-undangan dan kebijakan negara. Dalam konteks modern, fungsi eksekutif ini dijalankan oleh kepala negara beserta

⁷⁵ Khallaf, Abdul Wahab, *Al-Siyasah Al-Syar'iyah*, Kairo: Dar Al-Qalam, 2021, hal. 67.

⁷⁶ Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2021, hal. 14

para menteri dan aparatur pemerintahan lainnya. Fungsi eksekutif mencakup pelaksanaan kebijakan dalam berbagai bidang, termasuk di dalamnya pengelolaan sumber daya alam dan infrastruktur publik seperti irigasi.⁷⁷

Ibnu Taimiyah dalam karyanya *as-Siyasah asy-Syar'iyah* juga menegaskan bahwa kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan Islam harus senantiasa dijalankan dalam koridor syariat, dengan tujuan utama mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kemudharatan bagi rakyat. Pandangan ini menunjukkan bahwa *Siyasah Tanfidziyah* bukan sekadar kekuasaan administratif yang bebas nilai, melainkan senantiasa terikat pada prinsip-prinsip syariat yang menempatkan kesejahteraan umat sebagai tujuan akhir dari setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.⁷⁸

⁷⁷ Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2021, hal. 15

⁷⁸ Ibnu Taimiyah, *As-Siyasah asy-Syar'iyah fi Ishlah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah, hal. 10.

Pemikiran para ulama mengenai Siyasah Tanfidziyah tersebut pada dasarnya bermuara pada satu tujuan utama, yaitu terselenggaranya pemerintahan yang adil dan berpihak pada kepentingan rakyat. Prinsip ini relevan dijadikan kerangka analisis dalam mengkaji implementasi kebijakan publik di negara mayoritas muslim seperti Indonesia, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Perspektif ini memperkuat argumen bahwa kebijakan pengelolaan irigasi selayaknya dianalisis pula dari sudut pandang etika kepemimpinan dalam Islam.

2. Dasar-Dasar Hukum Siyasah Tanfidziyah

Sebagaimana kajian fiqh siyasah pada umumnya, Siyasah Tanfidziyah memiliki dasar hukum yang kokoh yang bersumber dari tiga rujukan utama, yaitu Al-Qur'an, Hadist, dan kaidah-kaidah fiqh (qawa'id fiqhiyyah). Ketiga sumber ini menjadi landasan normatif bagi pelaksanaan kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan Islam, sekaligus menjadi tolok ukur dalam menilai

keabsahan dan keadilan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah.⁷⁹

a. Al-Qur'an sebagai sumber hukum utama dalam Islam memuat sejumlah ayat yang menjadi landasan bagi pelaksanaan kekuasaan eksekutif dan ketaatan kepada pemimpin (ulil amri). Allah SWT berfirman dalam Surah An-Nisa ayat 59

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

59. Wahai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nabi Muhammad) serta ululamri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunahnya) jika kamu beriman kepada Allah dan hari Akhir. Yang demikian itu lebih baik (bagimu) dan lebih bagus akibatnya (di dunia dan di akhirat).

yang memerintahkan orang-orang beriman untuk taat kepada Allah, Rasul-Nya, dan ulil amri di antara mereka, selama pemimpin tersebut menjalankan perintah dalam koridor kebenaran. Selain itu, Surah Shad ayat 26

⁷⁹ Djazuli, A., Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah, Jakarta: Kencana, 2003, hal. 47.

يَا دَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ لِّمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ □

26. (Allah berfirman,) “Wahai Daud, sesungguhnya Kami menjadikanmu khalifah (penguasa) di bumi. Maka, berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan hak dan janganlah mengikuti hawa nafsu karena akan menyesatkan engkau dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari Perhitungan.”

menegaskan kedudukan seorang pemimpin (khalifah) di muka bumi yang diperintahkan untuk memutuskan perkara di antara manusia dengan adil dan tidak mengikuti hawa nafsu. Ayat-ayat ini menjadi dasar bahwa setiap kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam seperti irigasi, harus senantiasa berorientasi pada kebenaran dan keadilan.⁸⁰

b. Hadist Rasulullah SAW juga menjadi sumber hukum penting dalam Siyasah Tanfidziyah, khususnya yang berkaitan dengan kepemimpinan dan tanggung

⁸⁰ Kementerian Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Jakarta: Departemen Agama RI, 2019, QS. An-Nisa (4): 59 dan QS. Shad (38): 26.

jawab pelaksanaan kebijakan. Rasulullah SAW bersabda bahwa setiap pemimpin adalah pengurus (ra'in) yang akan dimintai pertanggungjawaban atas apa yang dipimpinnya, sebagaimana diriwayatkan oleh Imam Bukhari dan Muslim. Hadist lain juga menegaskan kewajiban taat kepada pemimpin selama tidak memerintahkan kepada kemaksiatan. Hadist-hadist ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan pemerintahan, termasuk kebijakan di bidang pengelolaan irigasi, merupakan amanah yang harus dijalankan dengan penuh tanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan rakyat.⁸¹

c. Kaidah Fiqh atau qawa'id fiqhiyyah juga menjadi sumber dasar hukum Siyasah Tanfidziyah sebagai prinsip umum dalam menetapkan kebijakan pemerintahan. Salah satu kaidah fiqh yang paling relevan adalah kaidah tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyyah manuthun bi al-maslahah, yang berarti bahwa kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya harus senantiasa

⁸¹ Al-Bukhari, Muhammad bin Isma'il, Shahih al-Bukhari, Kitab al-Ahkam, No. 7138.

berorientasi pada kemaslahatan. Kaidah ini menjadi tolak ukur bahwa setiap kebijakan pemerintah, termasuk implementasi peraturan daerah tentang irigasi, harus dinilai berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.⁸²

Selain ketiga sumber utama tersebut, *ijma'* dan *qiyas* juga dapat menjadi rujukan tambahan dalam merumuskan kebijakan pelaksanaan pemerintahan pada persoalan yang tidak diatur secara eksplisit dalam Al-Qur'an maupun Hadist. Melalui *ijtihad* para ulama, prinsip-prinsip umum dalam kedua sumber utama tersebut dapat diaplikasikan secara kontekstual pada berbagai persoalan kontemporer, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam seperti irigasi, yang pada masa Rasulullah SAW belum diatur secara spesifik namun dapat dianalogikan dengan prinsip-prinsip pengelolaan harta bersama (*musyarak*) dalam *fiqh muamalah*.

⁸² Djazuli, A., *Kaidah-Kaidah Fikih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Jakarta: Kencana, 2007, hal. 148.

Ketiga sumber hukum tersebut, yaitu Al-Qur'an, Hadist, dan kaidah fiqh, pada dasarnya saling melengkapi dalam memberikan landasan bagi pelaksanaan kebijakan pemerintahan. Al-Qur'an dan Hadist memberikan prinsip-prinsip dasar yang bersifat universal, sedangkan kaidah fiqh memberikan panduan teknis dalam menerjemahkan prinsip-prinsip tersebut ke dalam kebijakan yang bersifat kontekstual dan aplikatif.

Pendekatan integratif terhadap ketiga sumber hukum tersebut menjadikan kajian Siyasah Tanfidziyah relevan diterapkan pada berbagai persoalan kebijakan kontemporer. Relevansi ini menegaskan bahwa kajian fiqh siyasah bukan semata-mata kajian normatif, melainkan juga memiliki daya aplikatif dalam analisis kebijakan publik modern.

3. Prinsip-Prinsip Siyasah Tanfidziyah

Siyasah Tanfidziyah dalam pelaksanaannya harus berlandaskan pada prinsip-prinsip dasar yang menjadi pilar utama dalam pemerintahan Islam. Prinsip-prinsip tersebut antara lain adalah keadilan (al-'adl), kemaslahatan (al-maslahah), kejujuran dan amanah (al-amanah), musyawarah (al-syura), dan tanggung

jawab (al-mas'uliyah). Prinsip-prinsip ini menjadi landasan etis sekaligus normatif dalam setiap kebijakan yang diambil dan dilaksanakan oleh pemerintah.⁸³

Prinsip keadilan (al-'adl) merupakan prinsip yang paling fundamental dalam Siyasah Tanfidziyah. Keadilan dalam konteks ini bukan sekadar kesamaan matematis, tetapi keadilan yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak setiap pihak secara proporsional. Dalam pengelolaan irigasi, prinsip keadilan menuntut agar distribusi air dilakukan secara merata kepada seluruh petani yang berhak, tanpa diskriminasi dan tanpa memihak kepentingan kelompok tertentu.⁸⁴

Prinsip kemaslahatan (al-maslahah) dalam Siyasah Tanfidziyah berarti bahwa setiap kebijakan yang dilaksanakan harus memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat dan menolak segala bentuk kemudharatan. Konsep maslahat dalam Islam mencakup lima tujuan pokok (al-daruriyyat al-khams), yaitu perlindungan terhadap agama (hifzh al-din), jiwa (hifzh al-

⁸³ Djazuli, H.A., *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2020, hal. 25

⁸⁴ Djazuli, H.A., *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2020, hal. 28

nafs), akal (hifzh al-'aql), keturunan (hifzh al-nasl), dan harta (hifzh al-mal). Pengelolaan irigasi yang baik berkontribusi langsung pada perlindungan terhadap jiwa dan harta masyarakat melalui pemenuhan kebutuhan pangan.⁸⁵

Prinsip amanah berarti bahwa pemerintah harus menjalankan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, jujur, dan dapat dipercaya. Dalam konteks pengelolaan irigasi, prinsip amanah menuntut para pengelola untuk menggunakan sumber daya yang dipercayakan kepada mereka secara efisien dan transparan. Allah SWT berfirman dalam Al-Qur'an Surah An-Nisa ayat 58 yang artinya: 'Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil.'⁸⁶

Prinsip musyawarah (al-syura) menuntut bahwa setiap kebijakan harus dirumuskan dan dilaksanakan melalui proses konsultasi dan musyawarah dengan para pemangku kepentingan.

⁸⁵ Al-Ghazali, Muhammad, Al-Mustasfa min Ilm al-Ushul, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2018, hal. 172.

⁸⁶ Kementerian Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahannya, Jakarta: Kemenag RI, 2023, Surah An-Nisa: 58.

Dalam pengelolaan irigasi, prinsip musyawarah mengharuskan pemerintah untuk melibatkan masyarakat petani, kelompok tani, dan P3A dalam setiap tahap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya air.⁸⁷

Prinsip tanggung jawab (al-mas'uliyah) menegaskan bahwa setiap pejabat pemerintah bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya, baik kepada atasan maupun kepada rakyat yang dipimpinnya, dan pada akhirnya kepada Allah SWT. Rasulullah SAW bersabda: 'Setiap kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggungjawaban atas yang dipimpinnya.' (HR. Bukhari dan Muslim). Prinsip ini menuntut para pengelola irigasi untuk senantiasa melaksanakan tugas dengan sungguh-sungguh.⁸⁸

Keseluruhan prinsip-prinsip Siyasah Tanfidziyah tersebut, yaitu keadilan, kemaslahatan, amanah, musyawarah, dan tanggung jawab, pada dasarnya saling terkait dan membentuk satu kesatuan etika kepemimpinan dalam Islam. Penerapan

⁸⁷ Djazuli, H.A., *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2020, hal. 30.

⁸⁸ HR. Bukhari No. 893 dan Muslim No. 1829.

prinsip-prinsip ini secara konsisten diharapkan mampu menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance), termasuk dalam pengelolaan sumber daya publik seperti irigasi, sehingga kebijakan yang dilaksanakan benar-benar memberikan kemaslahatan bagi masyarakat luas, khususnya masyarakat petani yang menggantungkan hidupnya pada keberlangsungan sistem irigasi.

Dalam praktiknya, penerapan prinsip-prinsip Siyash Tanfidziyah tersebut memerlukan komitmen yang kuat dari seluruh aparat pemerintahan, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat desa, agar kebijakan yang dilaksanakan senantiasa berorientasi pada kemaslahatan bersama dan tidak menyimpang dari nilai-nilai keadilan yang menjadi ruh dari ajaran Islam.

Komitmen tersebut pada akhirnya akan tercermin dari sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan mampu memberikan kemaslahatan nyata bagi masyarakat yang menjadi sasarannya.