

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat UUD Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas *desentralisasi*, *dekonsentrasi*, dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan *desentralisasi* adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹

Reformasi melahirkan otonomi daerah, dimana otonomi daerah merupakan salah satu tuntutan reformasi hal tersebut tercantum secara *eksplisit* dalam Konstitusi Indonesia atau lebih tepatnya dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (1) yang berbunyi “*Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”.²

Adanya otonomi daerah dapat meningkatkan kemampuan Pemerintahan Daerah yang dapat dilihat dari kinerja organisasi atau lembaga yang mampu mewadahi aktivitas pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan.

¹Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah di amandemen, (Jakarta: Apollo Lestari), hlm.18.

²Lihat Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Pemerintah akhir-akhir ini memberikan perhatian yang besar pada upaya-upaya peningkatan kemampuan kinerja organisasi atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugasnya, yakni memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada rakyat sesuai perannya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat. Upaya-upaya tersebut dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan baik yang bersifat struktural ataupun yang bersifat fungsional. Pendidikan dan pelatihan saja tidaklah cukup, diperlukan adanya pembinaan dan motivasi kerja untuk menumbuhkan dan meningkatkan kinerja organisasi atau lembaga yang kuat dalam rangka meningkatkan prestasinya.

Peningkatan kinerja menjadi penting mengingat perubahan arah kebijakan pemerintah sebagaimana dikehendaki oleh semangat reformasi untuk lebih luas memberi ruang gerak dan peran serta yang lebih besar bagi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan, dimana pemerintah beserta organisasi atau lembaganya lebih berperan sebagai *fasilitator*. Perubahan arah kebijakan ini membawa *implikasi* terhadap kemampuan *profesionalisme* suatu organisasi atau instansi dalam menjawab tantangan era globalisasi dalam menghadapi persaingan ketat dengan negara-negara lain didunia.

Bertitik tolak dari pemikiran ini, maka peningkatan kinerja organisasi merupakan hal yang mendesak untuk dilaksanakan. Pembentukan penyelenggaraan LPMD merupakan serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan masyarakat desa untuk lebih mandiri. Pembentukan LPMD merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah yang harus dilakukan secara menyeluruh dan terpadu pada setiap tahapan-tahapan melalui BPD (Badan

Permasyarakatan Desa) maupun Camat di wilayah tersebut sebagai pengkoordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Kecamatan dipimpin oleh kepala kecamatan yang disebut camat. Camat bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang ada dalam Pasal 224 disebutkan dengan jelas, kepada Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan camat selanjutnya akan diberikan eselon III.b.³

Dengan adanya perubahan kedudukan kecamatan sebagai Pemerintah Wilayah menjadi perangkat daerah kabupaten atau kota akan semakin mendukung pelaksanaan otonomi yang luas pada daerah kabupaten, kota dan kecamatan. sehingga wilayah kerja kecamatan sebagai Perangkat Daerah, dapat dijadikan sebagai wadah untuk menampung aspirasi yang berkembang dimasyarakat dan pada akhirnya pelaksanaan otonomi yang luas di daerah kabupaten atau kota dapat berjalan dengan baik, mampu mensejahterakan dan memberdayakan kehidupan masyarakat didaerah kabupaten ataupun kota.⁴

Saat berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masyarakat didaerah lebih diberdayakan sekaligus diberikan tanggungjawab yang lebih besar untuk membantu mempercepat laju pembangunan daerah. Sejalan dengan hal tersebut maka kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya

³Moh Mahmud.MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, liberty, (Yogyakarta 1988), hlm.89.

⁴Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Nusa Media2009), hlm.26.

perubahan, baik secara *struktural*, *fungsional* maupun *kultural* dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan yang *esensial* yaitu menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas *dekonsentrasi*, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas *desentralisasi*.⁵

Pemerintah Kabupaten Ciamis membuat Perda Nomor 9 Tahun 2007 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Kelurahan di Kabupaten Ciamis. Berbagai kebijakan tersebut telah ditindak lanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Ciamis, dengan pendirian LPMD Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 9 Tahun 2007 Tentang pembentukan Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Kelurahan dan Peraturan Bupati Ciamis Nomor 56 Tahun 2016 Tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Unsur Organisasi Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa.

Sebagai perangkat daerah, kecamatan dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dan tanggungjawab kepada Bupati. Kedudukan kecamatan dijelaskan pada pasal 221 UU No. 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

- a) Daerah kabupaten/kota membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.⁶

Jadi kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan artinya dengan adanya kecamatan, camat sebagai pimpinan tertinggi di kecamatan harus mampu mengkoordinasikan semua urusan

⁵Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Sinar Grafika 2012) hlm. 50.

⁶Pasal 221 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014.

pemerintahan di kecamatan, kemudian juga camat harus memberikan pelayanan publik di kecamatan dan juga melaksanakan program pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan, demi tercapainya masyarakat yang lebih mandiri.

Tugas Camat diatur pada Pasal 225 UU No 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

- (1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:
- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6);
 - b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 - d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
 - e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
 - f. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di kecamatan;
 - g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa/kelurahan;
 - h. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan;
 - i. Melaksanakan tugas lain sesuai perundang-undangan.

Peran camat dipertegas dalam Pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

- (3) Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai tugas:
- a. Menyelenggarakan urusan Pemerintahan Umum;
 - b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - c. Mengoordinasikan kegiatan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 - d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Wali kota; prasarana dan sarana pelayanan umum;
 - e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan;
 - f. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain /kelurahan;
 - g. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
 - h. Melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pemberdayaan masyarakat desa tentu tidak terlepas dari peran lembaga kemasyarakatan desa hal tersebut diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Tentang LKMD dan Kelurahan.

Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK) /Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LKMD/LKMK) atau sebutan lain dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 mempunyai fungsi:

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan;
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam rangka memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat;
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif;
- e. Penumbuh-kembangan dan penggerak prakarsa, partisipasi serta swadaya gotong-royong masyarakat;
- f. Penggali, pendayagunaan dan pengembangan potensi sumber daya alam serta keserasian lingkungan hidup.

Dalam suatu forum musyawarah yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kecamatan Panawangan, agar pembangunan dan program penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat berjalan dengan lancar desa dan kelurahan harus melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja pemerintah maupun organisasi atau lembaga yang mempunyai program kerja dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah Kecamatan Panawangan, serta melakukan *evaluasi* dan terus memonitor berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah, organisasi maupun lembaga yang terkait.

Adapun beberapa LPMD yang dibentuk di wilayah kerja Kecamatan Panawangan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Gambaran LPMD di Kecamatan Panawangan

N0	NAMA DESA	LEMBAGA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (LPMD)	KETERANAGAN
1	Kertayasa	Tidak ada (LPMD)	-
2	Karangpaningal	Tidak ada (LPMD)	-
3	Indragiri	Ada (LPMD)	Tidak berjalan
4	Panawangan	Ada (LPMD)	Kurang berkembang
5	Sagalaherang	Ada (LPMD)	Kurang berkembang
6	Nagarapageuh	Ada (LPMD)	Tidak berjalan
7	Nagarajaya	Tidak ada (LPMD)	-
8	Nagarajati	Tidak ada (LPMD)	-
9	Jagabaya	Ada (LPMD)	Kurang berkembang
10	Cinyasag	Ada (LPMD)	Kurang berkembang
11	Gardujaya	Ada (LPMD)	Tidak berjalan
12	Sadapaingan	Belum ada (LPMD)	Desa baru
13	Bagunjaya	Tidak ada (LPMD)	Tidak berjalan
14	Girilaya	Belum ada (LPMD)	Desa baru
15	Kertajaya	Tidak ada (LPMD)	-
16	Nagarawangi	Tidak ada (LPMD)	-
17	Natanegara	Tidak ada (LPMD)	-
18	Mekarbuana	Tidak ada (LPMD)	-

Sumber : Statistik Daerah Kecamatan Panawangan Tahun 2017

Dalam tabel diatas dapat dilihat bahwa peran LPMD di Kecamatan Panawangan kurang berjalan dengan baik dan ada pula yang sudah tidak berjalan, bahkan tidak adanya pembentukan LPMD di beberapa Desa. Hal ini menjadi faktor penghambat program penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Panawangan.

Dalam program penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat oleh Kecamatan Panawangan kurang berkembang bahkan ada yang sudah tidak berjalan hal ini dikarenakan beberapa faktor diantaranya:

1. Rendahnya kualitas SDM pengurus LPMD di Kecamatan Panawangan.
2. Kurang aktifnya pengurus LPMD dalam merencanakan program-program pemberdayaan.
3. Kurangnya koordinasi pihak Pemerintahan Kecamatan Panawangan dengan pengurus LPMD.
4. Kurangnya motivasi dan dorongan dari kepala-kepala desa dan tokoh masyarakat di setiap desa agar LPMD ini berjalan dengan baik.
5. Kurangnya pendanaan LPMD dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam hal ini agar pemberdayaan masyarakat bisa berjalan dengan baik peran aparat desa dan kelurahan serta tokoh-tokoh masyarakat yang berpengaruh di masyarakat akan sangat penting apabila mereka aktif untuk mendatangi pertemuan-pertemuan yang dilakukan oleh Kecamatan, dan dalam setiap kesempatan selalu menjelaskan manfaat program pemberdayaan masyarakat. Para pemimpin masyarakat ini harus aktif dalam mengelola kegiatan tersebut, apabila masyarakat melihat bahwa tokoh mereka yang disegani ikut serta dalam kegiatan tersebut, maka masyarakatpun akan tertarik untuk ikut serta.

Oleh karena itu, kordinasi Pemerintah Kecamatan dengan aparat desa dan kelurahan serta tokoh masyarakat dan para pengurus LPMD ini sangat diperlukan untuk menunjang keberhasilan program pemberdayaan masyarakat, karena kehadiran mereka diperlukan guna menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan di wilayahnya masing-masing.

Salah satu program pemberdayaan yang menjadi perhatian peneliti khususnya yang merupakan tugas dan kewenangan Pemerintah melalui Kecamatan dalam

penyelenggaraannya adalah mengenai Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) sebagai wadah penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang diteliti oleh penulis berada di wilayah Kecamatan Panawangan sebab Kecamatan Panawangan adalah Kecamatan yang terbesar yang berada di wilayah Kabupaten Ciamis dan mempunyai desa terbanyak yaitu 18 desa dan di kecamatan tersebut peran LPMD kurang berjalan dengan baik bahkan ada yang sudah tidak berkembang dan ada juga di beberapa desa yang belum terbentuknya LPMD.

Dalam kondisi seperti ini peran serta kinerja Pemerintah Kecamatan Panawangan dan pihak-pihak terkait dituntut proaktif dalam pembentukan LPMD, terutama dalam penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa. Dalam penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat desapun ternyata memiliki beberapa kendala pada saat pelaksanaan penyelenggaraan tersebut.

Diantaranya: mengatur masalah pembentukan LPMD sebagai penampung aspirasi masyarakat dan sebagai penyelenggara kegiatan pemberdayaan masyarakat desa kurang berperan aktif dan kurang berjalan sebagaimana mestinya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut peneliti sangat tertarik untuk membahas lebih lanjut permasalahan-permasalahan diatas dalam penelitian yang berjudul **“Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat oleh Pemerintah Kecamatan Panawangan Menurut Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pasal 225 huruf (b) Tentang Pemerintahan Daerah Di Tinjau Dari Siyash Dusturiyah” (Studi Kasus Kecamatan Panawangan Kabupaten Ciamis)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan diatas, terdapat beberapa permasalahan yang dapat dikaji dan diteliti antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan Kebijakan Pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah Kecamatan Panawangan?
2. Apa kendala yang dihadapi Pemerintah Kecamatan Panawangan dalam penyelenggaraan LPMD pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Panawangan?
3. Bagaimana tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap Kebijakan pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah Kecamatan Panawangan menurut Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pasal 225 (b) Tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah Kecamatan Panawawangan!
2. Untuk mengetahui kendala Pemerintahan Kecamatan Panawangan dalam upaya penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat di Kecamatan Panawangan!
3. Untuk mengetahui tinjauan *Siyasah Dusturiyah* terhadap kebijakan pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah Kecamatan Panawangan menurut

Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Pasal 225 huruf (b) Tentang Pemerintahan Daerah!

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini ditinjau dari sudut pendekatan keilmuan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

- a. Diharapkan bisa menjadi aspek pendukung dalam pengembangan ilmu pengetahuan secara umum dan secara khusus di bidang keilmuan Hukum Tata Negara dalam hal realisasi kebijakan mengenai Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPMD) di Kecamatan Panawangan.
- b. Diharapkan dapat memberikan wawasan yang lebih luas mengenai pemahaman tentang *Siyasah Dusturiyah* dalam konteks pengambilan kebijakan, khususnya dalam kebijakan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) di Kecamatan Panawangan.
- c. Diharapkan dapat menambah wawasan bagi berbagai pihak khususnya masyarakat Kecamatan Panawangan mengenai pentingnya penyediaan LPMD di pedesaan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan S1 di Universitas Islam Negeri Bandung Fakultas Syari'ah dan Hukum.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kecamatan Panawangan dalam melaksanakan kebijakan mengenai penyediaan LPMD di Kecamatan Panawangan.

D. Kerangka Pemikiran

Negara sebagai *entitas* masyarakat memiliki tujuan dan fungsinya. Secara garis besar, Negara bertujuan untuk mencapai kebahagiaan bagi rakyatnya. Negara berfungsi menyelesaikan sengketa, konflik dan pemenuhan kebutuhan bersama dalam pencapaian kebahagiaan.⁷

Menurut Harold J. Laski, tujuan Negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai keinginan-keinginan mereka secara maksimal. Sementara menurut Charles E. Merriam, untuk mencapai tujuan Negara, Negara harus mempunyai lima fungsi, yaitu keamanan eksternal, ketertiban internal, kesejahteraan umum, kebebasan dan kadilan.⁸

Sebagaimana telah diketahui bahwa setiap Negara mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Apa yang menjadi tujuan bagi suatu Negara kearah mana suatu organisasi Negara ditujukan merupakan masalah penting sebab tujuan inilah yang akan menjadi pedoman betapa Negara disusun dan dikendalikan, serta bagaimana kehidupan rakyatnya di atur oleh suatu visi Negara. Secara umum, tujuan terakhir setiap Negara adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya. Tujuan kebahagiaan tersebut pada garis besarnya dapat disederhanakan dalam dua hal pokok, yaitu: pertama keamanan dan keselamatan. Kedua kesejahteraan dan kemakmuran.⁹

Teori hukum yang digunakan dan beraliran *utilitas* ini menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan

⁷Ahmad Sukardi, *Hukum Tata Negara, Hukum dan Adminisrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, (Jakarta Timur: Sinar Grafik, 2014), hlm.59.

⁸*Ibid*, hlm 60.

⁹Deddy Ismatullah. *Ilmu Negara Dalam Multi Perspektif Kekuasaan, Masyarakat Hukum, dan Agama*. (CV. Pustaka Setia 2006). hlm.83-84.

atau kebahagiaan warga masyarakatnya.¹⁰ Salah satu tokoh yang dikenal dalam aliran ini adalah Jeremi Bentham dengan teorinya *The greatest happiness of the greatest people*. Dengan mengajarkan tujuan hukum yang *utilitas* bahwa:

1. Tujuan hukum itu untuk mencapai kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang;
2. Tujuan peraturan perundang-undangan adalah untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat;
3. Ada tipe studi hukum ekspositor (*expository jurisprudence*), yaitu studi hukum sebagaimana ada yang objeknya menemukan dasar-dasar dari asas-asas hukum melalui analisis hukum, serta ilmu hukum sensorial (*ensorial jurisprudence*), yaitu studi kritis terhadap hukum untuk meningkatkan efektivitas hukum dan pengoprasiaannya.¹¹

1. Teori Kebijakan

Pemerintah dan rakyat merupakan elemen dasar terpenting, yang saling berkaitan dalam merumuskan sebuah kebijakan, dimana pemerintah merupakan *driver* yang menjalankan, merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan roda pembangunan. Sedangkan rakyat merupakan sasaran atau obyek dari sebuah kebijakan yang dikeluarkan. Kebijaksanaan pemerintah selaku administrator publik dibuat atas nama kepentingan publik yang benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat.

¹⁰ Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2015), hlm.83.

¹¹ *Ibid*, hlm.146.

Pembingkaihan kehidupan masyarakat atau warga negara melalui kebijakan publik umumnya dinilai bermanfaat oleh Negara. Secara normatif, pemerintahan dapat dianggap sebagai sumber kebijakan sosial, yang tujuan, program dan tindakannya semuanya selalu bertumpu untuk memenuhi makna eksistensinya, yakni sebagai sarana bagi masyarakat mewujudkan hidup yang lebih baik dari waktu ke waktu.¹²

Sebagai produk lingkungannya, kebijakan publik adalah gambaran pola pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang terdapat dalam lingkungannya. Dengan pemahaman ini, suatu pemerintahan selalu dipersyaratkan untuk bersifat responsif terhadap setiap dukungan ataupun kebutuhan yang datang dari warga negara.¹³

Suatu kebijakan harus di implementasikan karena sangat penting sekali dalam mewujudkan suatu tujuan yang hendak di capai oleh Negara. Menurut Udoji menyatakan bahwa pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.¹⁴

Menurut pendapat M. Irfan Islam kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

¹² Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014, hlm.34.

¹³ Muchlis Hamdi, hlm. 53-54.

¹⁴ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004, hlm.59.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik maka ada dua pilihan langkah yang ada. Yaitu langsung mengimplementasikannya dalam program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik.

Sedangkan menurut Merille S. Grindle, Implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Sedangkan keberhasilannya ditentukan *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakannya mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan,
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan,
3. Derajat perubahan yang diinginkan,
4. Kedudukan pembuat kebijakan,
5. Pelaksanaan program,
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan suatu kebijakan negara akan efektif apabila dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan dan mempunyai dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Respon masyarakat atas kebijaksanaan yang dikeluarkan dapat berupa kepatuhan ataupun penolakan, tergantung pada faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Negara Republik Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang terdiri dari beberapa daerah, yang semua daerah tersebut merupakan sebuah daerah otonom

yang terdapat pengakuan oleh Negara, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas beberapa daerah-daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap Provinsi kabupaten dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dalam undang-undang Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁵

Asas tugas pembantuan, adalah penguasaan dari pemerintah kepada daerah kota dan kabupaten dari Pemerintahan Provinsi kepada Pemerintah Kota dan Kabupaten, serta dari Pemerintah Kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.¹⁶

Tujuan hukum sebagai sarana dalam mencapai kebahagiaan bagi masyarakat tidak terlepas dari peran pemerintah dalam mengedepankan kepentingan umum sebagai tanggungjawab pemerintah dalam hubungan pemerintah dengan warga negaranya. Dalam islam dikenal dengan *Siyasah Dusturiyah* yang mengatur hubungan pemerintah dengan warga negaranya.

¹⁵Sarman dan Mohammad Taufik Makarso, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet pertama, (Jakarta: Rineka Cipta 2014), hlm. 288.

¹⁶HAW. Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 25.

2. Pengertian Siyasa dan Prinsip-Prinsip Siyasa Dusturiyah

Siyasa Dusturiyah yaitu ilmu tentang tata atur Konstitusi Negara yang menyangkut lima konsep dasar yaitu : konstitusi, legislasi, lembaga kekuasaan, lembaga negara, serta hak dan kewajiban negara.

Menjalankan suatu Negara tentu harus ada prinsip-prinsip dalam bernegara, adapun prinsip-prinsip bernegara dalam Islam menurut Munawir Sadzali mencatat lima prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam kehidupan kemasyarakatan,¹⁷

1. Musyawarah/konsultasi;
2. Ketaatan kepada pemimpin;
3. Keadilan;
4. Persamaan, dan;
5. Hubungan antar umat beragama.

Siyasa secara *harfiah* berasal dari kata “*sasa yasusu siyassatan*” sama dengan “*dabaro yudabbiru tadbiiron*” yang artinya mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan.¹⁸

Imam Abul Wafa Ibnu ‘Aqil Al Hambali berkata: *Siyasa* secara istilah adalah:

السِّيَاسَةُ مَا كَانَ مِنَ الْأَفْعَالِ بِحَيْثُ يَكُونُ النَّاسُ مَعَهُ أَقْرَبَ إِلَى الصَّلَاحِ وَأَبْعَدَ عَنِ الْفَسَادِ ،
وَأِنْ لَمْ يُشْرَعْهُ الرَّسُولُ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ وَلَا نَزَلَ بِهِ وَحْيٌ ؛ فَإِنْ أَرَدْتَ بِقَوْلِكَ ” لَا
سِيَاسَةَ إِلَّا مَا وَافَقَ الشَّرْعَ ” أَي لَمْ يُخَالَفْ مَا نَطَقَ بِهِ الشَّرْعُ فَصَحِيحٌ ، وَإِنْ أَرَدْتَ مَا نَطَقَ
بِهِ الشَّرْعُ فَغَلَطٌ وَتَغْلِيظٌ لِلصَّحَابَةِ

¹⁷Dedy Supriyadi, *Fiqh Siyasa* ,(Pustaka Setia, Bandung, 2008), hlm.186.

¹⁸A.Dzajuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2003), hlm. 25.

“Siyasah (politik) adalah semua tindakan yang dengannya manusia lebih dekat dengan kebaikan dan semakin jauh dari kerusakan meskipun tindakan itu tidak pernah disyariatkan oleh Rasulullah Shallallahu ‘Alaihi wa Sallam dan tidak ada wahyu Al Quran yang turun tentangnya. Jika Anda mengatakan: “Tidak ada siyasah (politik) kecuali yang sesuai dengan syariat atau tidak bertentangan dengan apa yang disebutkan oleh syari’at, maka itu adalah benar. Tetapi jika yang anda maksudkan dengan siyasah hanyalah yang dibatasi oleh syariat, maka itu kesalahan dan sekaligus menyalahkan para sahabat nabi”.¹⁹

Tindakan dan kebijaksanaan yang ditempuh oleh pemimpin atau penguasa harus sejalan dengan kepentingan umum bukan untuk golongan atau untuk diri sendiri. Penguasa adalah pengayom dan pengemban kesengsaraan rakyat.

Ibn aql, sebagaimana yang dikutip *Ibn al-Qayyim* menakrifkan:

مَا كَانَ فِعْلًا يَكُونُ مَعَهُ النَّاسُ أَقْرَبَ إِلَى الصَّلَاحِ وَأَبْعَدَ عَنِ الْفَسَادِ وَإِنْ لَمْ يَضَعُهُ الرَّسُولُ وَلَا نَزَلَ بِهِ وَحْيٌ

“Siyasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah swt tidak menentukannya.”

Berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah cabang ilmu dalam *fiqh siyasah* yakni *Siyasah Dusturiyah* membahas masalah peraturan perundang-undangan Negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan,

¹⁹<https://tarbawiyah.com/2018/01/25/definisi-siyasah/>(diakses 19 Maret 2019 pukul 12:00)

aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan.²⁰

Peran pemerintah dalam membuat kebijakan relevan dengan kaidah *fiqih siyasah* yang berbunyi:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُظٌ بِالصَّلَاحَةِ

“kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”.²¹

Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijakan para pemimpin yang menyangkut mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengembalian amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah dia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.

Secara konseptual *siyasah* mempunyai prinsip yang universal yaitu:

1. Prinsip *Mashlahatan Al-mursalah*

Prinsip ini menyatakan bahwa hubungan timbal balik pemerintah dan rakyatnya yang berlandaskan Hukum Allah dan Sunnah Rasul dalam menetapkan sesuatu kebijakan harus berdasarkan kemaslahatan untuk kepentingan umum.

Menurut iman Malik atau bin Annas dengan teorinya mengenai *Al-mashlahah Al-mursalah* (untuk kepentingan umum), yang menyebutkan bahwa :

²⁰Jubair Situ Morang, *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, Pustaka Setia, Bandung, 2012, hlm. 20.

²¹A. Djajuli, *Kaidah-Kaidah Fiqih: Kaidah-Kaidah Hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang Praktis*, (Kencana Prenada Media Group, cet-4, Jakarta, 2011, hlm, 147.

- a) Kepentingan umum atau kemaslahatan umum itu bukan hal-hal yang berkenaan dengan ibadah.
- b) Kepentingan dan kemaslahatan umum itu harus selaras (*in harmony*) dengan jiwa *syari'ah* dan tidak boleh bertentangan dengan salah satu sumber *syari'ah* itu sendiri.
- c) Kepentingan atau kemaslahatan umum itu harus merupakan sesuatu yang *esensial* (diperlukan) dan bukan hal-hal yang bersifat kemewahan.²²

2. Prinsip *al-amanah*

Dengan prinsip amanah, keseimbangan, atau moderasi, pelaksanaan hukum dan ajaran Islam didasarkan kepada amanah antara lain disebutkan dalam *Al-Qu'ran* surah An-nisa ayat 58 Allah berfirman:

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

“*Sungguh, Allah menyuruhmu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia hendaknya kamu menetapkannya dengan adil. Sungguh, Allah sebaik-baiknya yang memberi pengajaran kepadamu. Sungguh, Allah adalah Maha Mendengar, dan Maha Melihat.*”²³

Dari teori-teori yang diungkap diatas, teori yang dipakai dalam menjawab masalah dalam skripsi ini menggunakan prinsip *Siyasah Dusturiyah* yaitu prinsip

²²Muhamad Tahir Ashary, *Negara Hukum. suatu studi tentang prinsip-prinsipnya. dilihat dari segi Hukum Islam. Implementasinya pada periode Negara Madinah dan masa kini.* (Jakarta: Prenada Media Group, 2003), hlm.9.

²³Departemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahannya*, Surat An-nisa ayat 58, hlm 87.

kemaslahatan umat, prinsip *Al-amanah* dan teori implementasi kebijakan dalam mencapai penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat desa untuk lebih mandiri.

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif, yang digunakan dalam upaya memahami permasalahan di lapangan secara utuh dengan menggali lebih dalam data dan informasi dari lapangan. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Yaitu data merupakan suatu nilai dibalik data yang tampak.²⁴

Yang dilakukan penulis dalam menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini adalah menggunakan deskriptif analisis. Dilihat dari tinjauannya, maka penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analisis atau kasus yang ada di lapangan, selain mendeskripsikan implementasi peraturan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian, juga menganalisis keselarasan antara yang seharusnya dengan yang ada di lapangan ditinjau dengan kajian *Siyasas Dusturiyah*.

2. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan skripsi ini, maka lokasi penelitian ini dilakukan di kantor camat, Kecamatan Panawangan, Kabupaten Ciamis. Lokasi penelitian ini dipilih karena peneliti menganggap lokasi ini dinilai *representatif* untuk mewakili penelitian ini dalam

²⁴Dadang Kuswana, *Metode Penelitian sosial*, (Bandung, CV. Pustak Setia, 2011).

mengkaji dan menganalisis lebih jauh bagaimana peran camat dalam mengkoordinasi penyelenggaraan kegiatan pemberdayaan masyarakat.

3. Sumber Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder:

- a. Sumber data primer, adalah Perda No.9 Tahun 2007 Tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Kelurahan Kabupaten Ciamis Pasal 3 huruf (a), Pasal 4 dan Pasal 5. Selain data yang menjadi rujukan utama dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dan narasumber di Kecamatan Panawanagan dan lembaga-lembaga yang terkait.
- b. Data sekunder, merupakan data kepustakaan dan dokumen yang telah ada sebelumnya dalam memberikan penjelasan dan dapat membantu menganalisis pada data primer.
- c. Data tersier, bahan data tersier merupakan data yang memberikan informasi lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder antarlain Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, majalah, koran, blog dan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian dalam skripsi ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, diantaranya:

- a) Wawancara

Metode wawancara yang diunakan penyusun adalah menghubungi dan bertanya (berkomunikasi langsung) dengan responden guna mendapatkan data dan informasi di lapangan. Pihak yang dimaksud responden dalam penelitian ini adalah camat, dan pihak-pihak yang terkait seperti sekertaris kecamatan, perangkat kecamatan, lembaga/organisasi yang terkait dan masyarakat yang ada di sekitar kantor camat di Kecamatan Panawangan Kabupaten Ciamis.

b) Studi Kepustakaan

Mengumpulkan data sekunder yang diperoleh dengan melakukan studi kepustakaan, yaitu mengumpulkan sumber-sumber literatur dan mengkaji peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, jurnal, artikel ilmiah, dan makalah yang berhubungan dengan HTN mengenai urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip *Siyasah Dusturiyah*.

c). Dokumentasi

Metode dokumentasi yaitu mencari data mengenai hal-hal atau *variabel* berupa catatan, transkrip, buku, dan sebagainya. Metode ini digunakan pada saat penelusuran informasi yang bersumber dari dokumentasi anggota yang bersangkutan dan yang mempunyai *relevansi* dengan tujuan penelitian.²⁵

Yaitu pengumpulan data melalui studi dokumentasi terhadap dokumen-dokumen yang ada di Kecamatan Panawanagn Kabupaten Ciamis.

5. Analisis Data

Penulis melakukan hasil penelitian dengan metode deskriptif-analisis dimana seluruh fakta dan permasalahan yang berhubungan dengan objek penelitian akan

²⁵Husaini Usman dkk, *Metode Penelitian sosial*. hlm.73.

disajikan secara utuh, setelah dianalisis berdasarkan norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁶

Analisi data adalah mekanisme mengorganisasikan data megurutkan data ke dalam pola katgeori, dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis yang diterangkan oleh data.²⁷

Pentingnya analisis data dalam suatu penelitian dalam rangka memberikan jawaban terhadap masalah yang diajukan, sebelum dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap masalah yang diteliti perlu dilakukan *evaluasi* dan pemeriksaan terhadap semua data yang ada untuk mengetahui *validitasnya*. Kemudian untuk selanjutnya melakukan mpengelompokan data yang sejenis untuk kepentingan analisis dan laporan penelitian.

Dalam penelitian ini analisis data dilakukan dengan:

- a. Mengumpulkan data mengenai kebijakan Pemerintah Kecamatan Panawangan dalam upaya peyediaan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD).
- b. Mengelompokan data dalam satuan-satuan sesuai dengan masalah penelitian.
- c. Menghubungkan data dengan teori yang terdapat dalam kerangka pemikiran dan kajian teoritis.
- d. Menafsirkan dan menarik kesimpulan dari data-data yang dianalisis dengan memperhatikan rumusan masalah.

²⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Pers,1986), hlm.10.

²⁷Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kuantatif Edisi Revisi*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,2004), hlm.103.