

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang dijadikan alasan dalam pembentukan hukum dibawahnya. Salah satu ciri konstitusi adalah adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) atau pemisahan kekuasaan (*separation of power*), agar kekuasaan tidak menumpuk pada salah satu kekuasaan yang dapat menimbulkan kekuasaan yang absolut.

Jimly Ashiddiqie mengatakan bahwa pembagian kekuasaan terbagi menjadi dua, yaitu vertikal dan horizontal. Pembagian kekuasaan vertikal adalah pembagian kekuasaan yang dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan atasan dan bawahan, yaitu dalam hubungan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam negara atau pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang ada dalam negara kesatuan.

Dalam konteks pembagian kekuasaan Indonesia memilih bentuk negara kesatuan yang di dalamnya terselenggara mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembang keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Negara kesatuan republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing. Tentunya dengan dorongan dan bantuan dari pemerintah pusat.

UUD 1945 pasal 18 mengatur tentang Indonesia yang dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi terdiri atas kabupaten/ kota serta setiap kabupaten dan kota memiliki pemerintah yang diatur dengan undang-undang.¹ Pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

¹ Sri Kusriyah, *Politik Hukum Desentralisasi & Otonomi Daerah*, (Semarang: UNISSUA PRESS, 2019), hlm. 8-15.

masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana pemerintah memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, kepala daerah dan DPRD (Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah) selaku penyelenggara pemerintah daerah membuat Peraturan Daerah (Perda) sebagai dasar hukum bagi daerah dalam menyoenggarakan otonomi daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari daerah tersebut. Perda yang dibuat hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi daerah tersebut. Kemudian, perda tidak boleh bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.²

Peraturan daerah adalah instrumen dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah yang merupakan aturan secara sah yang diberikan kepada pemerintah di daerah yang merupakan aturan secara sah yang diberikan kepada pemerintah daerah. Sejak tahun 1945. Hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya.

Beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintah daerah dari undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Poko-Pokok Pemerintah Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia

² Ibid., 60-69.

Nomor 189922 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.³

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur/ Bupati/ Walikota dengan DPRD, karena itu cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terpecah dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan, hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Paperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi yang dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.⁴ Definisi lain menurut Bagir Manan adalah, perda merupakan semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.⁵

Peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Pada saat ini Peraturan daerah mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Begitupula, peraturan daerah memiliki fungsi, yaitu :

³ Harwitiningsih dkk, *Menelisis Pengujian Peraturan Daerah Dalam Bingkai Hukum Responsif*, (Bogor: UNIDA PRESS, 2019), hlm. 25.

⁴ A. Zarkasi, *Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Peraturan perundang-Undangan*, Jurnal hukum, hlm. 106 (mengutip Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: Mandar maju, 1998), hlm. 77).

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH FH UII, 2002) hlm. 136.

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah.
2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.⁶

Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Desa dibentuk oleh Kepala Daerah atau Bupati bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan tujuan untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai alat pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah.

Dalam ayat 20 *"Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan kehidupan untuk sebsar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa"*. Perda ini hadir disisi lain adalah sebagai produk politik yang menempatkan desa sebagai entitas yang memiliki otonomi untuk menegmbangkan dan mengatur dirinya. Hal ini mengubah paradigma dan pendekatan pembangunan, desa dijadikan sebagai subjek sehingga mengubah model pembangunan desa dari pembangunan desa menuju desa membangun. Model desa membangun adalah diinisiasi oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk mengatasi permasalahan yang

⁶ Kementrian Hukum dan Hak Asasi Mannusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Fasilitasi Perancangan peraturan daerah, *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peeaturan Perundang-Undangan, 2011) hlm. 8.

dihadapi desa. Desa membangun bertumpu pada kearifan lokal, kemandirian, modal sosial, demokrasi, partisipasi kebersamaan, kesetaraan, serta gotong royong. Desa mempunyai wewenang untuk membuat perencanaan, penganggaran, dan melaksanakan pembangunan secara mandiri sebagai peningkatan pelayanan publik di masyarakat desa. Wewenang ini memungkinkan pemerintah desa dapat mengakomodasi semua kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa termasuk kepentingan kelompok rentan dan marjinal.⁷

Ruh pembangunan desa sebenarnya terletak pada komponen perencanaan dan pelaksanaan yang dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif. Perencanaan yang terintegrasi akan menghasilkan pelaksanaan pembangunan yang terkoordinir secara baik. Perencanaan pembangunan desa merupakan wujud dari visi misi kepala desa terpilih yang dituangkan dalam rencana pembangunan jangka menengah desa.

Pelaksanaan pembangunan merupakan langkah konkret dari bentuk realisasi perencanaan, program yang tidak ada menjadi ada atau yang sebelumnya sudah ada dikembangkan menjadi lebih baik. Dalam pelaksanaan pembangunan, pelibatan masyarakat sangatlah perlu untuk dilakukan karena dengan partisipasi masyarakat maka proses perencanaan dan hasil perencanaan akan sesuai kebutuhan dan mampu mencapai tujuan yang diharapkan.

Hal ini tidak terlalu berlaku bagi Desa Benjot. Desa Benjot adalah salah satu desa yang terdapat dalam lingkup Kecamatan Cugenang. Dari sekian banyak desa di Kecamatan Cugenang, Desa Benjot adalah Desa yang terindikasi pembangunannya belum progresif. Kehadiran pemerintahan desa seharusnya memberikan angin segar bagi masyarakat sekitar, dengan memberikan segenap kemampuannya dalam perencanaan pembangunan yang menjadi awal terbentuknya program-program yang dapat mewadahi kepentingan desa, namun hal itu belum terealisasi di

⁷ Lusiana dkk, *Mengubah Kebijakan Publik Di Desa*, (Makassar: Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI), 2020), hlm. 7.

lapangan. *Pertama*, ditemukan adanya ketidak sesuaian antara *Das Sein* dan *Das Sollen* atau apa yang termaktub dalam perda dengan realita lapangan. Ada beberapa hal yang tidak diperhatikan dalam merencanakan program pembangunan, yaitu tidak adanya program yang mewedahi terhadap kebutuhan masyarakat desa dalam penilaian pasal 18 ayat (4) yaitu pengembangan ekonomi berskala produktif serta pengembangan dan pemanfaatan teknologi untuk kemajuan ekonomi. *Kedua*, realitanya pembangunan masih belum diimplementasikan secara menyeluruh, mengacu pada Pasal 25 Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Desa, bahwa gagasan kepala desa dalam melaksanakan pembangunan desa harus sesuai dengan amanat undang-undang, diantaranya linear dengan apa yang tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD).

Terbukti ada beberapa sektor yang belum terealisasi secara linear dengan apa yang tercantum dalam RKPDesa, yaitu :

Tabel 1.1

Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD) Bidang Pembangunan Desa

No.	Sub Bidang	Program	Lokasi	Anggaran
1.	Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Pembangunan/Rehabilitasi/Peningkatan/Pengerasan Jembatan Milik Desa	Kp. Pasirluhur, Kp. Awilarangan, Kp. Pangkalan-Dadapjajar, Kp. Awilarangan, Kp. Jenggung, Kp. Benjot RT 01/04	27.144.000,00
2.	Kawasan Pemukiman	Pembangunan/Rehabilitasi/Peningkatan Fasilitas Jamban Umum/MCK umum , dll	Desa Benjot	40.557.500,00
3.	Kawasan	Pembangunan/Rehabilitasi	Desa Benjot	19.170.

	Pemukiman	itasi/Peningkatan Fasilitas Pengelolaan Sampah		000,00
--	-----------	--	--	--------

Dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD) tahun 2020 tercantum beberapa program diatas yang bersumber dari Dana Desa (DDS) dan Penerimaan Bantuan Keuangan Provinsi (PBP). Namun, dalam realitanya program ini tidak terealisasi di tahun tersebut.

Tabel 1.2
Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD). Bidang Pemberdayaan Masyarakat

No.	Sub Bidang	Program	Lokasi	Anggaran
1.	Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa	Peningkatan Kapasitas BPD	Desa Benjot	12.000.000,00
2.	Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa	Lain-lain Kegiatan Sub Bidang Peningkatan Kapasitas Aparatur Desa	Desa Benjot	5.345.000,00

Dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD) tahun 2020 tercantum beberapa program diatas yang bersumber dari Dana Desa (DDS). Sasaran program ini adalah peningkatan kapasitas BPD dan Aparatur Desa. Namun, dalam realitanya program ini tidak terealisasi di tahun tersebut.

Dalam Laporan Penyelenggaraan Pembangunan Desa (LPPD) pun terdapat program yang dilaksanakan namun secara legitimasi tidak tercantum dalam RKPDesa, yaitu Kegiatan Pelatihan/ Penyuluhan/

Sosialisasi Kepada Masyarakat di Bidang Hukum & Perlindungan Masyarakat. Itu membuktikan bahwa ada ketidaksesuaian antara RKPD dengan hal yang terjadi di lapangan.

Kemudian, kepala desa terindikasi dalam implementasi perencanaan dan pembangunan tidak melakukan fungsinya dalam pasal 26 ayat (1) yaitu Kepala Desa sebagai kepala koordinator. Hal ini terbukti dari jarang hadirnya kepala desa dalam pelaksanaan pembangunan dan selalu memberikan wewenangnya kepada sekretaris desa untuk mengurus hal hal demikian.

Penulis menganggap masalah ini menarik untuk diteliti karena pembangunan adalah tema yang dekat dengan kata “kesejahteraan”. Hambatan dan keterlambatan pembangunan disebabkan oleh tidak tersedianya sumber daya manusia yang potensial dan peranan pemerintah desa dalam menjalankan sistem penyelenggaraan pemerintah desa seringkali dianggap tidak transparan dan eksklusif. Adapun hadirnya peraturan daerah tentang desa seringkali mekanismenya tidak diindahkan secara komprehensif sebagai acuan dalam melakukan kinerja yang terarah dan sistematis. Akibatnya dalam bidang pembangunan, yaitu masih banyaknya infrastruktur yang belum memadai, terutama sarana prasarana desa, ekonomi, pendidikan, kesehatan dan permukiman. Kiranya dapat diambil fokus solusi besarnya yaitu kembali pada pemenuhan implementasi perencanaan dan pembangunan desa sesuai dengan aturan yang telah ada. Sehingga, dari uraian tersebut penulis membuat penelitian yang berjudul *“IMPELEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN CIANJUR NOMOR 4 TAHUN 2015 TENTANG DESA DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH (Studi Kasus Perencanaan dan Pembangunan Desa Benjot, Kecamatan Cugenang Kabupaten Cianjur Tahun 2020)”*.

B. Rumusan Masalah

Kehadiran Perda Desa terbukti menjadi suatu acuan Desa-Desa di Kecamatan Cugenang yang akhirnya sukses dalam membangun Desa melalui perencanaan dan pelaksanaan yang sesuai dengan Perda, namun lain hal dengan Desa Benjot yang kurang sukses dalam membangun Desa, karena perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan Perda. Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, terdapat permasalahan yang teridentifikasi, diantaranya sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai Pasal 18 sampai 25 peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah desa dalam mengatasi kendala atau hambatan dalam perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa?
3. Bagaimana Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap Implementasi perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai Pasal 18 sampai 25 peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai Pasal 18 sampai 25 peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan kebijakan pemerintah desa dalam mengatasi kendala atau hambatan dalam perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa.
3. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan Tinjauan Siyasah Dusturiyah terhadap implementasi perencanaan dan pembangunan Desa Benjot tahun 2020 sesuai Pasal 18 sampai 25 peraturan daerah nomor 4 tahun 2015 tentang Desa.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini, baik secara akademis maupun praktis adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Secara Akademis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu keran informasi bagi masyarakat khususnya bagi peneliti dalam mengembangkan hazanah keilmuan Hukum Tata Negara.
- b) Untuk memberikan sumbangsih pemikiran tentang regulasi dan kebijakan pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan politik islam di lingkungan kademis perguruan tinggi serta sumbangsih kepustakaan dalam ilmu Hukum Tata Negara.

2. Kegunaan Secara Praktis

- a) Untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul di masyarakat.
- b) Untuk dijadikan sebagai rujukan oleh peneliti berikutnya terkhusus mahasiswa Hukum Tata Negara.
- c) Untuk memenuhi syarat wajib bagi setiap mahasiswa dalam meraih gelar sarjana Hukum di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam pembangunan, Islam menempatkan manusia sebagai bagian yang terpenting. Pemikiran pembangunan menurut paradigma Islam diantaranya berasal dari Ibn Khaldun dan Syah Wali Allah, Islam menunjukkan jalan hidup yang menyeluruh bagi umat manusia, yang tidak membedakan manusia menurut ras, agama, kebangsaan atau warna kulit. Manusia dilihat hanya dari pengakuannya terhadap Allah dan kepatuhannya terhadap syariat Alah. Karena Islam itu menyeluruh (*Kaffah*), maka ibadah pun bersifat menyeluruh. Karenanya, pembangunan dapat dipandang sebagai ibadah, pembangunan harus dilakukan

berdasarkan petunjuk Allah. Hal itu menunjukkan bahwa pembangunan spiritual dan materil seharusnya tidak dipisahkan dan dibangun secara bersamaan.

Pembangunan dalam kerangka Islam dikemukakan pada pola nilai yang melekat dalam Al-Qur'an dan sunnah. Kedua sumber tersebut membuat kerangka rujukan yang menjadi dasar dalam upaya pembangunan yang berimplikasi pada perumusan kebijakan, pembuatan keputusan, dan realisasi program kerja. Nabi Muhammad sebagai Rasulullah sekaligus negarawan telah berhasil menciptakan suatu sistem budaya dan pemerintahan telah sering bersabda tentang administrasi pembangunan, sabdanya :

“Barangsiapa yang hari ini lebih baik dari hari kemarin maka ia termasuk orang yang beruntung, barangsiapa yang hari ini lebih buruk dari hari kemarin ia termasuk orang yang merugi”.

Perihal pembangunan pun telah jelas Allah utarakan dalam firman-Nya :

لَهُ مُعَقَّبَاتٌ مِّنْ بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ وَمَا لَهُمْ مِّنْ دُونِهِ مِنِّ وَّالٍ

SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Artinya :

“Baginya (manusia) ada malaikat-malaikat yang selalu menjaganya bergiliran, dari depan dan belakangnya. Sesungguhnya Allah tidak akan merubah suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah telah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali-kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia”.

(Q. S. Ar-Ra'd : 11)⁸

Ayat ini menjelaskan bahwa jika suatu kaum ingin berubah maka kaum ini harus berusaha terlebih dahulu untuk mencapai keinginannya.

⁸ Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019, Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an: Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, hlm. 346.

Menyusun rencana apa saja yang harus dilakukan untuk mencapai perubahan kearah yang lebih baik lagi karena Allah tidak akan merubah keadaan merka apabia dari kaum tidak ada usaha sama sekali untuk berubah dan melakukan pembangunan.⁹

Dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa, hal tersebut akan selalu berkorelasi dengan sebuah teori implementasi kebijakan publik. Masalah implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) telah dianggap sebagai hal yang tidak problematis dalam pergaulan kebijakan, karena diasumsikan bahwa setelah diambil suatu kebijakan, maka selanjutnya perlu dilaksanakan begitu saja. Hal ini mulai berybah sejak peristiwa 1970 di Inggris yang dimana ditemukan bukti bahwa pemerintah ternyata tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk menimbulkan reformasi sosial. Fakta tersebut adalah sebagai suatu usaha atau suatu studi untuk memahami secara lebih mendalam dan sistematis mengenai faktor-faktor yang memfasilitasi atau menghambat impementasi kebijakan publik. Sebelum lebih jauh, penulis akan menjelaskan implementasi dan kebijakan publik.

Implementasi merupakan terjemahan dari kata "*implementation*" berasal dari kata kerja "*to implemen*". Menurut Webster's Dictionary, kata *to implement* berasal dari bahasa Latin, "*implementum*" dari asal kata "*implere*" dan "*plere*". Kata *Implere* dimaksudkan "*to fill up*", "*to fil in*" yang artinya mengisi penuh; melengkapi. Sedangkan, "*plere*" maksudnya *to fill* yaitu mengisi.

Dalam pelaksanaannya kebijakan publik harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Berdasarkan sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik yang menjabarkan kepada masyarakat tentang pelayanan yang menjadi haknya, cara mendapatkannya, persyaratannya, dan bentuk layanan itu. Hal ini akan

⁹ Samudra Wibawa, *Administrasi Negara; Isu-isu Kontemporer* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 7.

mengikat pemerintah sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan. Fokus politik pada kebijakan publik mendekati kajian politik pada administrasi negara karena satuan analisisnya adalah proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi dan pengawasan. Dengan mengambil fokus ini, tidak menutup kemungkinan untuk menjadikan kekuatan politik atau budaya politik sebagai variabel bebas dalam upaya menjelaskan kebijakan publik tertentu sebagai variabel terikat. Adapun prinsip-prinsip kebijakan publik yaitu :

- a) Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan).
- b) Cara kebijakan publik diimplementasikan.
- c) Cara kebijakan publik dievaluasi.¹⁰

Berdasarkan uraian tersebut, maka implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan disepakati atau disetujui. Kegiatan ini teretak pada perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung ogika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan alu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Fungsi dan tujuan implementasi kebijakan publik adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai *outcome* (hasi akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Impementasi juga sering disebut *policy delivery system*, yaitu sebagai suatu sistem penyampaian atau penerusan kebijakan.¹¹

¹⁰ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2014), hlm. 38.

¹¹ Tachjan,., hlm. 25.

Dalam menjalankan kebijakan selalu ada tolak ukur keberhasilan apakah program yang telah dijalankan terbilang efektif atau tidak, apakah menimbulkan dampak yang signifikan dalam masyarakat atau tidak. Apabila kita ingin mengetahui sejauh mana pelaksanaan dari efektivitas hukum, maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah menelisik sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, sehingga impikasinya aturan hukum yang bersangkutan akan dinyatakan efektif. Efektivitas akan berkaitan erat antara hubungan yang diharapkan dengan hasil yang ingin dicapai. Artinya indikator efektivitas mencakup tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan dalam nomenklatur apakah sesuai dengan yang telah direncanakan atau tidak. Menurut Soerjono Soekanto efektif atau tidaknya hukum dapat dinilai melalui beberapa indikator :

1. Faktor hukumnya sendiri, sebagai alat penunjang apakah telah dijalankan dengan sesuai atau tidak.
2. Sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
3. Masyarakat sebagai subjek sekaligus objek hukum.
4. Faktor penegak hukum.
5. Faktor kebudayaan.

Adapun implementasi kebijakan perspektif siyasah dusturiyah adalah harus berorientasi terhadap kemasahatan umat. Seperti dalam suatu kaidah :

تَصْرُفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنْوُطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya :

“Kebijaksanaan imam tergantung pada kemasahatan umat”¹²

Kaidah ini menghendaki adanya perencanaan dan pelaksanaan kebijakan yang dibentuk dan dijaankan atas dasar kemaslahatan umat. Apabila kemaslahatan umat menjadi dasar hukum, maka impikasinya adalah terbentuknya ketertiban masyarakat, karena kebutuhan masyarakat serta aspirasinya terpenuhi serta partisipasi masyarakat akan datang

¹² A. Djazuli dan Nurol Aen, *Usul Fiqh Metode Hukum Islam*, (Jakarta: P.T Grafindo Persada, 2000), hlm.54.

dengan sendirinya tanpa dipinta, karena masyarakat akan merasa bahwa kepentingannya telah dipenuhi, maka yang perlu diwujudkan adalah kemaslahatan bersama.

Siyasah dusturiyah adalah bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan negara serta ummah yang menjadi pelaksana perundang-undangan tersebut. Di samping itu, kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah syar'iyah, tujuan dan tugas-tugas negara dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.¹³

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin disatu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh *hal ihwal* kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan⁵ manusia serta memenuhi kebutuhannya.¹⁴

Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Keseluruhan persoalan tersebut, dan persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak lepas dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil *kulliy*, baik ayat-ayat Al-Quran maupun hadis, *maqosidu syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang akan tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena

¹³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah (Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam)*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), hlm. 153.

¹⁴ Prof. H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ,Implimentasi kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah'*, Jakarta, Kencana, 2004, hlm. 47.

dalil-dalil *kulliy* tersebut menjadi unsur dinamisor di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad para ulama, meskipun tidak seluruhnya. Fiqh siyasah dusturiyah dapat terbagi kepada :

1. Bidang *siyasah tasyri'iyah*, termasuk dalam persolan *ahlu hali wal aqdi*, perwakilan persoaln rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan daerah, dan sebagainya.
2. Bidang *siyasah tanfidiyah*, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan *bai'ah*, *wizarah*, *waliy al-ahadi*, dan lain-lain.
3. Bidang *siyasah qadlaiyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.
4. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.¹⁵

Siyasah dusturiyah juga menempatkan syariat sebagai pedoman hidup yang ditetapkan dalam Allah swt. Untuk mengatur kehidupan manusia agar sesuai dengan keinginan Al-Qur'an dan as-sunnah. Sebagai sebuah aturan, syariat Islam memiliki prinsip dan asas-asas hukum tersendiri yang mesti dipahami sebagai titik tolak pemberlakuan hukum-hukum demi kemaslahatan manusia. Pemahaman terhadap prinsip dan asas hukum secara luas melalui kacamata fisafat sangat penting sebagai upaya untuk membentengi dan membumikan syariat Islam sesuai dengan zaman. Syariat Islam memiliki sifat-sifat yang meliputi; sifat yang sempurna, yaitu hukum Islam diturunkan dalam bentuk umum dan global. Ini memberikan peluang pada para fuqaha untuk berijtihad dalam rangka penetapan hukum sesuai dengan ruang dan waktu. Sifat universal dimana hukum Islam berlaku untuk semua, tanpa dibatasi oleh klaim geografis dan kawasan

¹⁵ Ibid., Hlm. 48.

tertentu, karena pemilik hukum Islam adalah Allah. Sifat elastisitas hukum Islam mencakup seluruh aspek kehidupan manusia.¹⁶

Kata prinsip secara etimologi, adaah dasar, permulaan, atau aturan pokok. Juhaya S. Praja memberikan definisi prinsip sebagai permulaan; tempat keberangkatan; titik tolak; atau *al-mabda*. Secara terminologi, prinsip adalah kebenaran universal yang inheren di dalam hukum Islam dan menjadi titik tolak pembinaanya; prinsip yang membentuk hukum dan setiap cabang-cabangnya. Prinsip hukum Islam meliputi prinsip umum dan prinsip khusus. Prinsip umum merupakan keseluruhan hukum Islam yang bersifat universal. Sedangkan, prinsip khusus adalah prinsip-prinsip setiap cabang hukum Islam. Juhaya S. Praja mengatakan ada beberapa prinsip umum hukum Islam yaitu :

1. Prinsip Tauhid

Tauhid adalah prinsip umum yang merupakan fondasi ajaran Islam. Ia menyatakan bahwa semua manusia ada di bawah satu ketetapan yang sama, yaitu ketetapan tauhid. Firman Allah :

قُلْ يَا أَهْلَ الْكِتَابِ تَعَالَوْا إِلَى كَلِمَةٍ سَوَاءٍ بَيْنَنَا وَبَيْنَكُمْ أَلَّا نَعْبُدَ إِلَّا اللَّهَ وَلَا نُشْرِكَ بِهِ شَيْئًا وَلَا يَتَّخِذَ بَعْضُنَا بَعْضًا أَرْبَابًا مِّنْ دُونِ اللَّهِ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَقُولُوا اشْهَدُوا بِأَنَّا مُسْلِمُونَ

Artinya :

“Katakanlah : *Hi ahli kitab, Marilah (berpegang) kepada suatu kalimat (ketetapan) yang tidak ada perselisihan antara Kami dan kamu, bahwa tidak kita sembah kecuali Allah dan tidak kita persekutukan Dia dengan sesuatu pun dan tidak (pula) sebagian kita menjadikan sebagian yang lain sebagai Tuhan selain Allah*”. Jika mereka berpaling Maka katakanlah kepada mereka : “*Saksikanlah, bahwa Kami adalah orang-orang yang berserah diri (kepada Allah)*”
(Q. S. Ali Imran : 64)¹⁷

¹⁶ Husnul Fatarib, *Prinsip Hukum Islam (Studi Terhadap Fleksibilitas dan adaptabilitas hukum Islam)*, Jurnal Institut Agama Islam Negeri Metro, hlm.64.

¹⁷ Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019., hlm. 76.

Berdasarkan prinsip tauhid ini, maka *pertama*, proses dan peaksanaan hukum Islam merupakan Ibadah. *Kedua*, menghendaki dan memosisikan untuk menetapkan hukum sesuai dengan apa yang diturunkan Allah (Al-Quran dan sunnah).¹⁸

2. Keadilan

Term keadilan pada umumnya berkonotasi dalam penetapan hukum atau kebijaksanaan dari pemangku kebijakan. Akan tetapi, keadilan dalam huku Islam meliputi berbagai aspek, seperti keadilan dalam hubungan antar individu dengan individu atau hubungan individu dengan masyarakat. Dari prinsip keadilan ini lahir kaidah yang menyatakan hukum Islam dalam praktiknya dapat berbuat sesuai dengan ruang dan waktu (*shahih li kuli zaman wa makan*), yakni suatu kaidah yang menyatakan elastisitas hukum Islam dan kemudahan melaksanakannya sebagai kelanjutan dari prinsip keadilan (*yusr wa raf'i al-haraj*) yaitu perkara perkara dalam hukum Islam apabila telah menyempit maka menjadi luas; apabila perkara telah meluas maka kembang menyempit.¹⁹ Firman Allah :

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

Artinya :

“Wahai orang-rang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil itu) lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Maha teliti terhadap apa yang kamu kerjakan”.

(Q. S. Al-Maidah : 8)²⁰

3. Amar Ma'ruf Nahi Munkar

¹⁸ Husnul Fatarib., hlm. 66.

¹⁹ Husnul Fatarib., Hlm. 69.

²⁰ Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019.,146.

Hukum Islam digerakkan untuk merekayasa umat manusia iuntuk menuju tujuan yang baik dan benar yang diridhai Allah. Dalam filsafat hukum Barat dikenal dengan fungsi *socia engineering* atau rekayasa sosial. Menurut Hasby Ash Shiddieqy, prinsip ini juga dilihat terhadap peran negara dalam Islam sehingga negara tidak boleh memaksa masyarakat untuk melakukan sesuatu sesuai dengan kehendaknya yang semena-mena. Apalagi menyalahi dengan hukum Islam. Pengkategorian Amar Ma'ruf Nahi Munkar dinyatakn berdasarkan wahyu dan penalaran ogis yuridis terhadap kontek dimana persoalan hukum tengah terjadi.

4. Kemerdekaan atau kebebasan

Islam menghendaki agar adanya kebebasan dalam hukumnya, agar tidak ada paksaan dalam menyiarkannya. Islam mengehendaki hukum yang argumentatif, jelas dan berdasarkan dalil. Kebebasan bertindak, berekspresi dan berpikir adalah hak dari tiap –tiap individu. Hanya saja kebebasan ini tidak boleh bertentangan dengan akidah dan ibadah dalam Islam. Disinilah yang membedakan antara kebebasan yang dianut hukum Islam dengan hukum positif.²¹ Firman Allah :

بِاللَّهِ فَقَدْ اسْتَمْسَكَ بِالْعُرْوَةِ الْوُثْقَىٰ لَا انفِصَامَ لَهَا وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG

Artinya :

“Tidak ada paksaan dalam agama (Islam), sesungguhnya teah jelas (perbedaan) antara jalan yang benar dengan jalan yang sesat. Barangsiapa ingkar kepada Tagut dan beriman kepada Allah, maka sungguh, dia telah berpegang teguh pada tali yang sangat puas yang tidak akan putus. Allah Maha Mendengar, Maha Mengetahui.”

(Q. S Al-Baqarah : 256)²²

5. Al-Ta'awun

Prinsip ini memiliki makna saling membantu antar sesama manusia yang diarahkan sesuai prinsip tauhid, terutama dalam peningkatan kebaikan dan ketaqwaan. Prinsip ini menghendaki agar orang muslim

²¹ Husnul Fatarib,. Hlm. 70.

²² Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019., hlm. 56.

saling tolong menolong dalam kebaikan dan ketaqwaan. Prinsip ini merupakan prinsip yang mulia dan mengandung nilai tinggi dan terabaikan oleh umat Islam. Pengabaian ini disebabkan oleh pembekuan daya ijtihad oleh sebagian fuqaha dan bertaqlid pada warisan lama, menghilangkan kemaslahatan masyarakat dengan aneka macam adat istiadatnya. Firman Allah :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَنَاجَيْتُمْ فَلَا تَتَنَاجَوْا بِالْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ وَمَعْصِيَتِ الرَّسُولِ
وَتَنَاجَوْا بِالْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي إِلَيْهِ تُحْشَرُونَ

Artinya :

“Wahai orang-orang yang beriman! Apabilakamu mengadakan pembicaraan rahasia, janganlah kamu membicarakan tentang membuat dosa, permusuhan dan berbuat durhaka kepada Rasul, dan bicarakanlah tentang membuat kebajikan dan taqwa, dan bertaqwalah kepada Allah yang kepada-Nya kamu akan dikembalikan”.

(Q. S Al-Mujadalah : 9)²³

6. Toleransi

Toleransi yang dikehendaki Islam adalah toleransi yang menjamin tidak terlanggarnya hak-hak Islam dan umatnya, tegaknya toleransi hanya dapat diterima apabila tidak merugikan agama Islam. Wahbah Al-Zuhaili memaknai prinsip toleransi tersebut pada tataran penerapan ketentuan Al-Qur'an dan Hadits yang menghindari kesempitan dan kesulitan, sehingga seseorang tidak memiliki alasan dan jalan untuk meninggalkan syariat dan ketentuan hukum Islam. Dan lingkup toleransi tersebut tidak hanya pada persoalan ibadah saja tetapi mencakup seluruh ketentuan hukum Islam. *Tasamuh* atau toleransi dalam hukum Islam lebih tinggi nilainya dari sekedar rukun dan damai. *Tasamuh* yang dimaksudkan adalah tidak memaksakan atau tidak merugikan sesama.²⁴

²³ Al-Qur'an dan Terjemahannya Edisi Penyempurnaan 2019., hlm. 802.

²⁴ Husnul Fatarib., Hlm. 72.