

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Implementasi

Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundangan-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Karena implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan. Adapun pengertian implementasi tersebut dapat dilihat dalam beberapa pendapat di bawah ini.

Menurut Mulyadi (2015:12), implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan.

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan.
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
3. Ketersediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

1. Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
2. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
3. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Implementasi menurut teori Jones (Mulyadi, 2015:45): *“Those Activities directed toward putting a program into effect”* (proses mewujudkan

program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Horn dan Meter: *“Those actions by public and private individual (or group) that are achievement or objectives set forth in prior policy”* (tindakan yang dilakukan pemerintah). Jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Selanjutnya menurut Lister (Taufik dan Isril, 2013:136), “sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan”.

Grindle (Mulyadi, 2015:47), “menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”.

Sedangkan Horn (Tahir, 2014:55), “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”.

Ekawati (Taufik dan Isril, 2013:136) menyatakan, “bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya”

Kemudian Gordon (Mulyadi, 2015:24) menyatakan, “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.”

Menurut Widodo (Syahida, 2014:10), “implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”.

Naditya dkk (2013:1088) menyatakan, “dasar dari implementasi adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan”.

Sedangkan menurut Wahyu (Mulyadi, 2015:50), studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.

Kemudian Gunn dan Hoogwood (Tahir, 2014:55), “mengemukakan bahwa implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial”.

Menurut Meter and Horn (Taufik dan Isril, 2013:136) menekankan, “bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijaksanaan sebelumnya; tahap implementasi baru terjadi setelah proses legislatif dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati”.

Selanjutnya Pressman dan Wildavsky (Syahida, 2014:8-9) mengemukakan bahwa: “*Implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*” maksudnya: membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”.

Pada dasarnya implementasi menurut Syaukani dkk (Pratama, 2015:229), “merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang”.

Sedangkan William (Taufik dan Isril, 2013:136), “dengan lebih ringkas menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Menurut Mazmanian dan Sebatier (Waluyo, 2007:49), menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Kemudian menurut Webster Dictionary (Syahida, 2014:8) mengenai pengertian implementasi menyatakan bahwa: “Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata *“implementation”*, berasal dari kata kerja *“to implement”*, kata *to implement* berasal dari bahasa latin *“implementatum”* dari asal kata *“impere”* dimaksudkan *“to fill up”*, *“to fill in”* yang artinya mengisi penuh, melengkapi, sedangkan *“plere”* maksudnya *“to fill”*, yaitu mengisi. Selanjutnya kata *“to implement”* dimaksudkan sebagai: *“(1) to carry into effect, to fulfill, accomplish. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fullfling, to gift pratical effect to. (3) to provide or equip with implement. Pertama, to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikan”. Kedua, *to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu, memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat.

Salusu (Tahir, 2014:55-56) menyatakan, “implementasi sebagai operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu dan menyentuh seluruh jajaran manajemen mulai dari manajemen puncak sampai pada karyawan terbawah”.

Selanjutnya Kapioru (2014:105) menyebutkan, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- b. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
- c. Sumberdaya (*resources*).
- d. Karakter institusi implementor (*characteristicimplementing agencies*).

Dan menurut Purwanto (Syahida, 2014:13), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

1. Kualitas kebijakan itu sendiri.
2. Kecukupan *input* kebijakan (terutama anggaran).
3. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak)
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

2.2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu program yang menyertakan sarana dan prasarana dibuat oleh suatu organisasi atau institusi publik yang membutuhkan penerapan dan tujuan ke khalayak ramai dengan mempertimbangkan berbagai hal yang menghambat dan mendukungnya. Pengertian kebijakan publik dapat dilihat dari berbagai pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli dan akademisi di bawah ini.

Menurut Thoha (2014:106), dalam arti yang luas *policy* mempunyai dua aspek pokok antara lain:

- (1) *Policy* merupakan praktika sosial, ia bukan *event* yang tinggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk

kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam praktika kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.

- (2) *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa *policy* di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (Nugroho,2014:125), “sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu (*a projected program of goals, values, and praktives*)”.

Selanjutnya menurut Syafiie (Tahir, 2014:20), kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Solichin (Waluyo, 2007:43) menyatakan, “kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan (*community as a whole*) dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta”.

Kemudian Keban (Tahir, 2014:20) mengemukakan, *public policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Menurut Easton (Nugroho, 2014:125) mendefinisikannya, “sebagai akibat dari aktivitas pemerintah (*the impact of government activity*)”.

Bromell (Subarsono, 2016:3) menyatakan, “kebijakan publik pada hakekatnya berurusan dengan bagaimana memutuskan “*who gets what and who pays given relative resource scarcity*”.

Selanjutnya Mustopadidjaja (Tahir, 2014:21), menjelaskan “bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan”.

Kemudian Easton (Subarsono, 2016:3) menyatakan, “yang memperlakukan kebijakan publik sebagai instrumen politik untuk mengalokasikan nilai-nilai”.

Menurut Friederick (Nugroho, 2014:126), “sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Kemudian menurut Koontz dan O’Donnel (Tahir, 2014:21), “kebijakan sebagai pernyataan umum dari pengertian yang memandu pikiran dalam pembuatan keputusan”.

Dye (Nugroho, 2014:126) mendefinisikannya, “sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (*public policy is “whatever government*

choose to do or not do. Public policy is what government do, why they do it, and what difference it makes””.

Menurut Anderson (Tahir, 2014:21), kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Kebijakan publik, *policy*, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Sedangkan Andreson (Waluyo, 2007:42) menambahkan, terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan negara tersebut yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Selanjutnya menurut Nugroho (2014:129), kebijakan (*policy*) adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority. Formal or informal*. Publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu. Jadi, ”publik bukanlah umum, rakyat, masyarakat, atau sekedar stakeholders. Publik juga adalah *a sphere where people become citizen, a space where citizens interact, where state and society exist*. Jadi, *public policy* adalah:

“any of State or Government (as the holder of the authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the mission of the nation (remember, nation is consist of two institutions: state and society)”

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah:

“...setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju kepada masyarakat yang dicita-citakan”.

Menurut Jones (Waluyo, 2007:43), kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan dengan tujuan (*goal*), program (*program*), keputusan (*decision*), hukum (*law*), proposal (*proposal*) dan maksud besar tertentu (*the large certain goal*).”

Hamdi (2014:33) menyatakan, “kebijakan publik adalah *output* atau hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara, di samping hasil berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik, dan pelayanan publik.”

Sedangkan Heinz dan Kenneth (Waluyo, 2007:43), “mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”.

Kemudian menurut Mulyadi (2015:37), “kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu”.

Mulyadi (2015:37) menambahkan, kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi”.

Menurut Rose (Hamdi, 2014:36), “mengartikan kebijakan (*policy*) lebih sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar suatu keputusan”.

Sedangkan menurut Dunn (Pratama, 2013:229), “bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain”.

Mulyadi (2015:43) menyatakan, “kebijakan publik merupakan produk hukum yang diperoleh melalui suatu proses kegiatan atau tindakan yang bersifat administratif, ilmiah dan politis yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) dan pemangku kebijakan terkait”.

Selanjutnya Eyestone (Hamdi, 2014:36) “menyatakan bahwa secara umum, kebijakan pemerintah merupakan hubungan antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya”.

Menurut Nasucha (Pratama, 2013:230), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan ke dalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan sosial yang harmonis.

Definisi kebijakan publik diatas dapat dikatakan bahwa: (1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) Kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan (3) Kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik. Jadi idealnya suatu kebijakan publik adalah (1) kebijakan publik untuk dilaksanakan dalam bentuk riil, bukan untuk sekedar dinyatakan, (2)

kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri.

Menurut Soenarko (Syahida, 2014:12), “kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat”.

Sedangkan Kapioru (2014:104) mengemukakan, kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh 3 hal pokok:

- a. isi kebijakan (*the content of the policy message*).
- b. format kebijakan (*the form of the policy message*).
- c. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*).

Kemudian menurut Meter dan Horn (Syahida, 2014:11), “kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Dengan demikian, komponen ketiga dari suatu kebijakan, yaitu cara, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponennya yang pertama, yakni tujuan dan sasaran khusus. Cara ini biasa disebut sebagai implementasi, Misalnya, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Kegiatan implementasi ini baru dilakukan setelah kebijakan memperoleh pengesahan dari legislatif dan alokasi sumberdayanya juga disetujui.

Karniawati (2010:6) menyatakan, “kebijakan adalah sebuah mata rantai yang saling terikat dan saling ketergantungan satu dengan lainnya dimana keterkaitan tersebut disera-herahkan kepada masyarakat sebagai objek dari kebijakan untuk melaksanakan kebijakan atau tidak melaksanakan tersebut”.

Sedangkan Grindle (Kapioru, 2014:105) mengemukakan, isi kebijakan meliputi sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan tersendiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frequency serta penerimaan isi kebijakan

(*receipt of message*). Sedangkan *reputation of communicator* terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

Ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- b. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
- c. Sumberdaya (*resources*).
- d. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Dan menurut Nugroho (2014:136), secara generik terdapat empat jenis kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan formal.
2. Kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi).
3. Pernyataan pejabat publik dalam forum publik.
4. Perilaku pejabat publik.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas tersebut dapat digarisbawahi bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan kebijakan publik adalah tindakan pemilihan opsi atau alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik atau masyarakat.

2.3. Implementasi Kebijakan Publik

Konsep dasar dari implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan. Untuk itu, dapat dilihat dari beberapa pendapat di bawah tentang implementasi kebijakan publik.

Menurut Nugroho (2014:657), “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”.

Menurut Huntington (Mulyadi, 2015:24), perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politbiro, kabinet atau presiden negara itu.

Grindle (Waluyo, 2007:49) menyatakan, “implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan”.

Sedangkan menurut Cleaves (Waluyo, 2007:49), “implementasi kebijakan dianggap sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps*)”.

Selanjutnya menurut Hamdi (2014:97), “pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkut paut dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan tertentu”.

Mulyadi (2015:26) menyatakan, “implementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat”.

Kemudian menurut Udoji (Mulyadi, 2015:46), “pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak dapat diimplementasikan”.

Menurut Matland (Hamdi, 2014:98), “implementasi kebijakan secara umum terbagi dalam dua kelompok, yakni kelompok dengan pendekatan dari atas (*top-down*) dan kelompok dengan pendekatan dari bawah (*bottom-up*)”.

Sedangkan menurut Jones (Waluyo, 2007:50), “dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) aktor yang terlibat, yaitu: (1) Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislatif, hakim, dan lain-lain, (2) Birokrat-birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, didamping implementasi”.

Matland (Hamdi, 2014:98) mengemukakan, adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambigiutas rendah (implementasi administratif).
2. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (implementasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (implementasi eksperimental).

Kemudian menurut Edward III (Mulyadi, 2015:47), “tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat”.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sebastier (Waluyo, 2007:50), bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain meliputi:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Selanjutnya menurut Mazmanian dan Sebastier (Tahir, 2014:56) menambahkan, “implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang

berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target”.

Tachjan (Tahir, 2014:53) menyatakan bahwa: “implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu”.

Sedangkan menurut Waluyo (2007:50-57), implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Kemudian Wahab (Tahir, 2014:55), mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah: pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Menurut Anderson (Tahir, 2014:56-57), menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak dari implementasi.

Selanjutnya menurut Abidin (Tahir, 2014:57), implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu:

1. Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung;
2. Faktor eksternal yang meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.

Menurut Widodo (Pratama,2013:230), menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy proces*) sekaligus studi yang sangat *crusial*. Bersifat *crusial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya. Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Kemudian menurut Soenarko (Syahida, 2014:12), “kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat”.

Selanjutnya menurut Meter dan Horn (Naditya, 2013:1088), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai: Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Sedangkan Wibawa (Tahir, 2014:58) menjelaskan, tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Kemudian Meter dan Carl (Pratama, 2013:230) memaparkan, bahwa implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk

mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Dan menurut Lester dan Stewart (Nastia, 2014:201), “menyatakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*) keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih”.

2.4. Model dan Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa model pendekatan yang menjadi acuan atau pedoman untuk melaksanakan suatu kebijakan publik. Model-model implementasi kebijakan ini akan mempengaruhi penerimaan publik terhadap suatu kebijakan. Adapun model dan pendekatan implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

Menurut Nugroho (2014:42), dalam memahami kebijakan publik, terdapat dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu.

1. *Kontinentalis*, yang cenderung melihat bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik, ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara.
2. *Anglo-Saxonis*, yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai produk interaksi antara negara dan publik.

Nugroho (2014:665-678) menambahkan, ada beberapa model dan pendekatan implementasi kebijakan, yaitu.

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dan Carl. Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antara organisasi,
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor,
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor.

2. Model Mazmanian dan Sebatier

Model kedua adalah model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sebatier mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan.

Model Mazmanian dan Sebatier disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Model Mazmanian Sebatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel.

Pertama, variabel independen, yaitu mudak tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model Hoodwood dan Gun

Model ketiga adalah model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun. Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.

Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.

Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut impak yang luas. Karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumberdaya atau sumber-aktor.

Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.

Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan “sebab-akibat”, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif –apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan.

Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.

Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.

Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergi.

Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau *power* adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan –tanpa ada dampak bagi target kebijakan.

4. Model Goggin Bowman, dan Lester

Malcom Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel *independen*, *intervening*, dan *dependen*, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

5. Model Grindle

Model kelima adalah model Merilee S. Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:

- a. kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.
- b. jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. derajat perubahan yang diinginkan.
- d. kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (siapa) pelaksana program.
- f. sumberdaya yang dikerahkan.

Model Grindle terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerimaan implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

6. Model Elmore dkk.

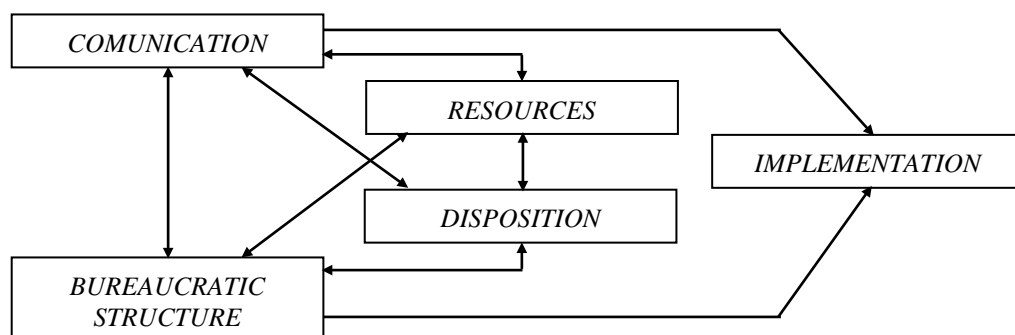
Model keenam adalah model yang dikembangkan oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hjern dan David O'Porter. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

7. Model Edward

George Edward III menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, bahwa *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication*, *resources*, *disposition* or *attitudes*, dan *bureaucratic structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumberdaya manusia, di mana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan daripada implementor untuk *carry out* kebijakan tersebut. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

Gambar2.1
Model Edward III



8. Model Nakamura & Smalwood

Model kebijakan sebagai “environments influencing implementation”, yang terdiri dari tiga elemen dengan masing-masing terdapat *actors and arenas*

9. Model Jaringan

Proses implementasi kebijakan merupakan sebuah *complex of interaction processes* di antara sejumlah besar aktor yang berada di dalam suatu jaringan (*network*) aktor-aktor yang independen. Pada model ini, semua aktor di dalam jaringan relatif otonom, artinya mempunyai tujuan masing-masing yang berbeda. Tidak ada aktor sentral, tidak ada aktor yang menjadi koordinator.

Pada pendekatan ini, koalisi dan/atau kesepakatan di antara aktor yang berada pada sentral jaringan yang menjadi penentu dari implementasi kebijakan dan keberhasilannya.

2.5 Pengertian Qanun

Qanun adalah peraturan perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Provinsi Aceh. Hal ini merupakan wujud dari kesadaran masyarakat Aceh untuk melaksanakan isi Al-Qur'an tersebut yang termaktub dalam Qanun. Selain itu, kata hukum dalam bahasa Arab kadang disebut qanun, secara bahasa adalah ukuran dan standar tiap sesuatu.

Qanun bagi daerah lain di Indonesia dikenal dengan peraturan daerah atau Perda, menurut Karniawatidan Indriyani (2011:60)Peraturan Daerah merupakan sebuah peraturan perundang-undangan yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/walikota).

Isi dalamn Peraturan Daerah merupakan seluruh isi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi

khusus suatu daerah dan penjelasan lebih lanjut mengenai Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah terbagi atas:

1. Peraturan Daerah Provinsi

Peraturan yang berlaku di provinsi tersebut. Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan yang berlaku di kabupaten/kota tersebut. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak subordinat terhadap Peraturan Daerah Provinsi. Pembuatan suatu peraturan daerah membutuhkan mekanisme atau cara kerja dari suatu peraturan daerah itu agar menghasilkan peraturan daerah yang sesuai dengan situasi dan kondisi daerah tersebut.

Menurut Abubakar dan Anwar (2011:2-3), dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Pasal 31 (1) dinyatakan bahwa "*Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah,*" sedang pada ayat (2) dinyatakan bahwa "*Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.*" Sedang pengertian *Qanun*, dalam Pasal 1 angka 8 dinyatakan "*Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan undang-undang di wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus*".

Dari ketentuan ini terlihat bahwa *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (untuk selanjutnya disingkat *qanun*) adalah peraturan untuk melaksanakan otonomi khusus dalam hal yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Dengan demikian walaupun dari satu segi *qanun* adalah peraturan daerah, tetapi dari segi lain *qanun* tidak tunduk kepada peraturan pemerintah karena *qanun* berada langsung di bawah undang-undang termasuk kedudukan *qanun* dalam hubungan dengan pelaksanaan *Syari'at Islam* sebagai salah

satu otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh. Qanun memiliki fungsi antara lain sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan peraturan hal-hal yang belum jelas yang oleh undang-undang otonomi khusus diminta (diserahkan) kepada qanun untuk mengaturnya.
2. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu undang-undang.
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu undang-undang.

Kini Qanun digunakan sebagai istilah untuk “Peraturan Daerah Plus” atau lebih tepatnya Peraturan Daerah yang menjadi peraturan pelaksanaan langsung untuk undang-undang dalam rangka otonomi khusus Provinsi Aceh.

2.6 Kajian Terdahulu

Dalam penelitian ini perlu ditampilkan kajian atau penelitian terdahulu yang berkaitan dengan implementasi peraturan daerah yang bermaterikan kecenderungan penegakan Syariah Islam sebagai perbandingan atau komparasi dan sekaligus referensi terhadap penelitian ini. Dari beberapa kajian atau penelitian sebelumnya yang mendekati dengan penelitian ini telah diteliti oleh beberapa peneliti antara lain yaitu

Penelitian Misran pada tahun 2012 dengan judul Pelaksanaan Syari’at Islam di Aceh dengan Analisis Kajian Sosiologi Hukum, yang penelitiannya dilakukan di Kota Banda Aceh Provinsi Aceh dengan penelitian menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, secara hierarki pelaksanaan syari’at Islam dipandang tidak akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Alasannya, berdasarkan Keppres Nomor 44 Tahun 1999 Tentang Dasar Hukum, angka 26, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang memandang bahwa pelaksanaan Syari’at Islam ini tidak cacat

secara *yuridis*. Bahkan menurut Keppres ini, yang dijadikan dasar hukum adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar untuk pengaturan lebih lanjut.

Sementara itu dalam penelitian Warman pada tahun 2013 dengan judul penelitian Implementasi Qanun Aceh Tentang Khamer, Maisir dan Khalwat di Kabupaten Aceh Tenggara, yang penelitiannya dilakukan di Kabupaten Aceh Tenggara Provinsi Aceh dengan metode penelitian menggunakan metode *field research* atau penelitian di lapangan deskriptif analitik dengan analisis kualitatif deduktif. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Implementasi Qanun Aceh Tentang Khamer, Maisir dan Khalwat di Kabupaten Aceh Tenggara tidak berjalan dengan efektif, kurang tegas, sehingga penyelesaian kasus tidak efektif. Banyak faktor penghambat yaitu kurangnya sosialisasi. Banyak yang tidak mengerti dengan Qanun yang diberlakukan di Aceh Tenggara, sehingga masyarakat seakan-akan kurang mendukung, karena pemahaman dan pengertian terhadap Syari'at lemah.

Sedangkan penelitian Setiowati pada tahun 2013 yang berjudul Evaluasi Perda Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang, yang dilakukan penelitian di Kabupaten Batang Provinsi Jawa Tengah. Penelitian menggunakan metode pendekatan kualitatif deskriptif dengan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Perda Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemberantasan Pelacuran di Wilayah Kabupaten Batang belum dapat diimplementasikan dengan baik karena komunikasi antara implementator dengan kelompok sasaran kurang dilakukan secara intensif, sumber daya implementasi kebijakan masih ada yang memiliki tingkat pendidikan rendah sehingga kurang

memahami standar operasional serta masih terdapat anggota yang belum memiliki komitmen dan kejujuran terhadap tujuan Perda.

Dan dalam penelitian Julbriser pada tahun 2015 yang berjudul Implementasi Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2002 Tentang Larangan Peredaran Minuman Beralkohol Di Kabupaten Malinau (Studi Tentang Pelaksanaan Pengawasan Peredaran Minuman Beralkohol di Kecamatan Malinau Utara), yang penelitian dilakukan di Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Timur, dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif melakukan wawancara dan kuesioner. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Peraturan Daerah No. 13 tahun 2002 tentang larangan peredaran minuman beralkohol di Kabupaten Malinau padadasarnya sudah dilaksanakan dengan baik, tetapi pada kenyataannya dilapangan tidaksesuai dengan tujuan sosialisasi itu sendiri bahwa Perda tersebut belum sepenuhnya disampaikan atau diberitahukan kepada masyarakat, karenapersentase (90%) belumada sosialisasi atau pemberitahuan Perda tersebut. Ketentuan pidana yang diberikan bagi pelanggar yang terbukti melanggar ketentuanPerda berupa tindak pidana ringan (*tipiring*) serta sanksi administrasi sudah sesuaidengan Perda yang berlaku, hanya saja masih lemahnya penerapan hukum danketentuan yang berlaku yang mana tidak membuat jera atas pelaku, dan dalammelaksanakan sidang terkadang para tersangka tidak menghadiri sidang tersebut danbanyak masyarakat tidak mengakui minuman yang tertangkap itu bukan milik merekaini menyebabkan penghambat untuk dilakukan proses penyidikan dan penerapansanksi pidana bagi pelanggar.