

## Kebijakan Bela Beli Bupati Hasto Wardoyo dalam Perspektif Nomokrasi Islam

**Much. Kaotsar Asshofi**

*IKA-Siyasah Yogyakarta. Email: m.kaotsar.ass@gmail.com*

**Abstrak:** Kemiskinan yang dibiarkan terus-menerus mengindikasikan bahwa peran seorang pemimpin tidak ada. Masalah kemiskinan yang dialami oleh Kabupaten Kulonprogo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sudah pada kondisi buruk, yang mendorong Bupati Kulonprogo bertindak untuk mengatasi masalah tersebut dengan sejumlah terobosan berupa kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo. Kebijakan *Bela Beli* menurut pengertiannya merupakan kebijakan berupa pernyataan publik yang bertujuan agar masyarakat mau membela daerahnya sendiri dengan cara memproduksi dan mengkonsumsi produksi daerah Kulonprogo. Namun apakah kebijakan *Bela Beli* tersebut merupakan strategi yang tepat dari pemerintah daerah untuk meningkatkan perekonomian masyarakat Kulonprogo? ataukah kebijakan tersebut hanya akan melahirkan segelintir elit ekonomi yang mendapat keuntungan dari kebijakan yang dibuat? Bagaimana Nomokrasi Islam melihat kebijakan itu? Hasil penelitian ini adalah dampak kebijakan *Bela Beli* dari kurun waktu tahun 2013 ketika kebijakan *Bela Beli* dideklarasikan sampai tahun 2016 berdampak positif. Dampak positifnya adalah meningkatnya ekonomi masyarakat dan meningkatnya penjualan atas produksi daerah. Hal ini bisa tercapai karena proses kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo sesuai dengan tahap-tahap kebijakan publik dan juga dengan adanya komunikasi dan *disposisi* yang baik dalam menjalankan kebijakan *Bela Beli* itu sendiri. Dari dampak positif ini pula dapat diketahui bahwa Bupati Hasto wardoyo telah mengemban amanah dan melaksanakan tujuan adanya otonomi daerah sesuai dengan konsep Nomokrasi Islam.

**Kata Kunci:** *Kebijakan Publik, Bela Beli, Nomokrasi Islam*

### Pendahuluan

Ekonomi merupakan salah satu faktor pembentuk negara menjadi semakin maju, di mana suatu negara akan

menjadi negara maju maka harus memiliki ekonomi yang baik.<sup>1</sup> Di Indonesia sendiri sebagai negara berkembang dalam hal ekonomi juga sedang mengalami perkembangan. Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2015 perkembangan ekonomi jatuh pada level 4,79 persen. Hal ini menurut kepala BPS mengalami penurunan, yang mana pada tahun 2014 pertumbuhan ekonomi Indonesia mampu tumbuh pada angka 5,02 persen. Faktor penyebabnya tidak lain karena menurunnya pertumbuhan ekonomi global. Akan tetapi jika dihitung secara kuartalan, pertumbuhan ekonomi Indonesia pada kuartal IV 2015 tercatat 5,04 persen secara *year on year* (YoY). Angka pertumbuhan ekonomi Indonesia pada kuartal IV 2015 ini meningkat dari kuartal IV 2014 sebesar 5,01 persen.<sup>2</sup>

Faktor meningkatnya pertumbuhan ekonomi secara kuartalan menurut pengamat ekonomi Agustar Radjali adalah adanya konsumsi domestik yang menjadikan sumber utama pertumbuhan ekonomi di 2015 ketika ekspor sulit diandalkan karena penurunan drastis harga komoditas dan penurunan permintaan dari negara lain, termasuk China. Dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) 2016, pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi bisa di angka 5,3 persen. Namun menurut Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) lebih optimistis dari pemerintah. Organisasi para pengusaha ini memperkirakan ekonomi Indonesia bisa tumbuh 5,5 persen dengan pertimbangan atas perkembangan ekonomi global maupun reformasi ekonomi dalam negeri yang telah menunjukkan tanda-tanda perbaikan.<sup>3</sup>

Tanda-tanda perbaikan ekonomi Indonesia salah

---

<sup>1</sup> Widyahartono, Belajar dari Jepang: Keberhasilan Sebagai Negara Industri Asia (Jakarta: Salemba Empat, 2003), hlm. 33.

<sup>2</sup> "Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2015 tumbuh 5,04 persen tertinggi selama tahun 2015," <http://www.bps.go.id/index.php/brs/1267>, akses pada tanggal 25-2-2016.

<sup>3</sup> Gideon, "Terdorong Belanja Negara, Ekonomi RI Mampu Tumbuh 4,7% di 2015," <http://bisnis.liputan6.com/read/2429728/terdorong-belanja-negara-ekonomi-ri-mampu-tumbuh-47-di-2015>, akses pada tanggal 25-2-2016.

satunya dapat dilihat pada Kabupaten Kulonprogo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), di mana terdapat sejumlah terobosan untuk meningkatkan ekonomi daerahnya. Langkahnya dengan mengeluarkan kebijakan pro-rakyat yakni kebijakan "*Bela Beli Hasto Wardoyo*" dengan salah satu programnya program "*One Village One Sister Company*"<sup>4</sup> Hal ini merupakan *manifesto* dari berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang telah direvisi dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa daerah yaitu kabupaten/kota dan provinsi telah diberi kewenangan secara otonom untuk mengelola daerahnya dalam bidang pemerintahan.<sup>5</sup>

Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo merupakan kebijakan untuk mengajak masyarakat membangun perekonomian Kulonprogo dengan mengutamakan produk sendiri dibandingkan produk asing. Sementara itu, salah satu programnya yaitu *One Village One Sister Company* adalah kerjasama antara desa dengan perusahaan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program *One Village One Sister Company* ini menggandeng 17 perusahaan swasta, BUMN<sup>6</sup> dan BUMD<sup>7</sup> untuk menjadi orang tua asuh dari desa-desa di Kulonprogo. Perusahaan yang menjadi orang tua asuh diharapkan dapat membina desa-desa yang menjadi asuhannya sehingga kesejahteraan di desa itu meningkat dan keluar dari angka kemiskinan. Program ini pertama kali diresmikan oleh

---

<sup>4</sup> "Terobosan-Terobosan Bupati Kulonprogo" <http://www.tifafoundation.org/terobosan-terobosan-Bupati-kulon-progo/>, akses pada tanggal 25-2-2016.

<sup>5</sup> Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Pasal 10 Ayat (2).

<sup>6</sup> Menurut UU RI pasal 1 ayat (1) No.19 Tahun 2003, Pengertian BUMN adalah badan usaha yang seluruh maupun sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara dan digunakan untuk kepentingan negara, di mana melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang terpisahkan.

<sup>7</sup> Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam pasal 177 Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom.

Gubernur DIY, Sri Sultan Hamengkubuwono X, pada bulan November 2012 di Desa Hargowilis, Kecamatan Kokap.<sup>8</sup>

Kebijakan tersebut juga berhasil mendapatkan apresiasi berupa penghargaan dari Yayasan Damandiri<sup>9</sup> dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS)<sup>10</sup> DIY di awal tahun ini. Damandiri Award dianugerahkan atas keberhasilan kabupaten menggerakkan Pos Pemberdayaan Keluarga (Posdaya) dan kelompok-kelompok wirausaha di pedesaan. Cara yang dilakukan dengan melipatgandakan kelompok wirausaha yang terdiri dari orang miskin dalam Kelompok Asuh Keluarga Binangun (KAKB). Kemudian juga dari kepala daerahnya atau Bupati mendapatkan penghargaan LOS Award kategori Kepala Daerah diberikan atas upaya Pemkab menegakkan etika usaha sektor swasta di DIY. Pada kategori ini, penilaian dilakukan terhadap sejauh mana Pemkab memberikan kendali terhadap etika dalam berusaha antara investor, penanam modal dan pengusaha di Kulonprogo.<sup>11</sup>

Melihat dari data di atas, tentang kebijakan *Bela Beli* Hasto Wardoyo. Penulis menjadi tertarik untuk meneliti

---

<sup>8</sup> "Terobosan-Terobosan Bupati Kulonprogo" <http://www.tifafoundation.org/terobosan-terobosan-Bupati-kulon-progo/>, akses pada tanggal 25-2-2016.

<sup>9</sup>Damandiri adalah Yayasan Dana Sejahtera Mandiri atau disebut Yayasan Damandiri didirikan pada tanggal 15 Januari 1996 oleh HM Soeharto sebagai pribadi, yang kebetulan saat itu menjabat Presiden RI. Tujuan utama yayasan ini adalah membangun sumber daya manusia, utamanya dari keluarga kurang mampu, dengan menempatkan yayasan sebagai wadah bagi masyarakat untuk bergotong-royong mewujudkan tingkat kesejahteraan sejati dan taraf hidup mandiri. Modal awal Yayasan dihimpun dari sumbangan yang ikhlas dari wajib pajak yang berasal dari keuntungan setelah dipotong pajak untuk membantu mewujudkan keluarga sejahtera secara merata. <http://www.damandiri.or.id/index.php/main/profil>, akses pada tanggal 25-2-2016.

dibentuk untuk secara langsung membantu pemerintah dalam mendorong tegaknya tata kelola usaha oleh sektor swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta(DIY).

<sup>11</sup> "Terobosan-Terobosan Bupati Kulonprogo" <http://www.tifafoundation.org/terobosan-terobosan-Bupati-kulon-progo/>, akses pada tanggal 25-2-2016.

kebijakan tersebut karena penulis ingin melihat apakah kebijakan *Bela Beli* Hasto Wardoyo merupakan strategi yang tepat dari pemerintah daerah untuk meningkatkan ekonomi masyarakat Kulonprogo ataukah kebijakan tersebut hanya akan melahirkan segelintir elit ekonomi yang mendapat keuntungan dari kebijakan yang dibuat, mengingat dalam islam tidak diperbolehkan hanya mementingkan sekelompok orang kaya saja. Sebagaimana yang terdapat dalam Al-quran surah Al-Hasyr ayat 7 dan 9.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka penyusun membatasi permasalahan yang akan dikaji sebagai berikut: Bagaimanakah dampak kebijakan *Bela Beli* Hasto Wardoyo bagi perekonomian masyarakat Kulonprogo? Bagaimanakah kebijakan *Bela Beli* Hasto Wardoyo dalam perspektif nomokrasi Islam?

### **Konsep Kebijakan Publik dalam Nomokrasi Islam**

Kebijakan publik menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu. David Easton juga menambahkan bahwa kebijakan publik adalah akibat dari aktifitas pemerintah.<sup>12</sup> Dari kedua definisi tersebut tergambar sebuah konsep bahwa kebijakan publik merupakan suatu program dari pemerintah yang memiliki tujuan dan memiliki dampak terhadap publik atau masyarakat. Dampaknya juga bisa bermuatan positif atau negatif tergantung dari suksesnya program tersebut. Kemudian jika melihat pengertian tersebut berkaitan dengan dua topik bahasan yang perlu dikaji lebih lanjut yakni tentang aktor pembuat kebijakan (pemerintah) dan kebijakan itu sendiri.

Pemerintah yang merupakan kunci dari suatu program atau kebijakan memiliki porsi yang besar dalam kaitannya dengan kebijakan publik. Pada mulanya masalah akan timbul dalam sebuah pemerintahan yang berkaitan dengan masyarakat atau kepentingan publik, kemudian ditindak lanjuti oleh

---

<sup>12</sup> Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2009), hlm. 83.

pemerintah. Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan masalah tersebut maka keluarlah sebuah kebijakan yaitu kebijakan publik. Mengenai Definisi pemerintah mempunyai definisi yang berbeda-beda namun berdasarkan pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

"Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kehidupan bersama, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial..."

Pengertian pemerintah yaitu mencakup seluruh organisasi negara, baik itu MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, dan Pemda-Pemda. Dan juga mengindikasikan bahwa pemerintah identik dengan negara.<sup>38</sup>

### **Bentuk Kebijakan Publik**

1. Kebijakan Publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu peraturan perundang-undangan yang meliputi : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden,
2. Peraturan Daerah. Kebijakan publik yang bersifat menengah atau penjas pelaksanaan. Bentuk dari kebijakan ini dapat berupa: Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Wali Kota. Kebijakan ini juga dapat berupa Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-menteri, gubernur, dan bupati atau walikota.
3. Kebijakan yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk dari kebijakan ini adalah peraturan yang

dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan wali kota.

4. Kebijakan berupa pernyataan pejabat publik. Pernyataan yang bisa dianggap sebagai kebijakan publik adalah pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas. Hal ini menandakan bahwa apabila pernyataan yang disampaikan oleh pejabat publik dalam ruang-ruang privat maka tidak dianggap sebagai kebijakan publik.<sup>39</sup> Pernyataan tersebut juga harus :
  - a) Berisikan kebenaran,
  - b) Konsisten, karena mencerminkan lembaganya,
  - c) Apabila berkenaan dengan hal-hal yang sekiranya harus dengan segera diimplementasikan oleh struktur di bawahnya, maka sudah ada komunikasi terlebih dahulu dengan struktur di bawahnya, dan sudah siap dengan manajemen implementasinya,
  - d) Apabila berkenaan dengan hal-hal yang masih bersifat konsep atau rencana, maka harus disampaikan secara jelas bahwa yang dinyatakan adalah konsep.<sup>13</sup>

### Jenis-Jenis Kebijakan

Pakar ilmu politik secara tradisional membagi jenis kebijakan kedalam 3 bagian:

1. Kebijakan Substansif. Misalnya: kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri dan sebagainya,
2. Kelembagaan. Misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen,
3. Kebijakan menurut kurun waktu tertentu. Misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde lama.<sup>14</sup>

James Anderson (1979:126-132) membuat kategori sendiri mengenai jenis-jenis kebijakan, yaitu:

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 96.

<sup>14</sup> Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cet. Ke-4 (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 19.

1. Kebijakan substansif dengan kebijakan prosedural  
Kebijakan substansif adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, seperti kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), kebijakan Raskin (beras untuk orang miskin). Sedangkan kebijakan prosedural ialah bagaimana kebijakan substansif itu dapat dijalankan. Misalnya, kebijakan kriteria orang disebut miskin dan bagaimana prosedur untuk memperoleh Raskin.
2. Kebijakan distributif dengan kebijakan regulatori dengan kebijakan redistributif  
Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu. Contoh: kebijakan subsidi BBM dan kebijakan obat generik. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Misalnya: kebijakan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), kebijakan pemakaian helm bagi pengendara sepeda motor. Kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Contoh: kebijakan pajak progresif, kebijakan asuransi kesehatan gratis bagi orang miskin.
3. Kebijakan material dengan kebijakan simbolis  
Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Misalnya kebijakan Raskin. Sedangkan kebijakan simbolis ialah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran, misalnya kebijakan libur hari Natal dan libur hari raya Idul Fitri.
4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (public goods) dan barang privat (privat goods).  
Kebijakan *publik goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik, misalnya: kebijakan membangun jalan raya, kebijakan pertahanan dan keamanan. Sedangkan kebijakan *privat goods* ialah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau



pelayanan untuk pasar bebas, misalnya: pelayanan pos, parkir umum dan perumahan.<sup>15</sup>

### Tujuan Kebijakan Publik

1. Men-*distribusi* sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk *alokatif, realokatif, dan redistribusi*. Maksud dari distribusi alokatif dan realokatif yaitu, mengelola sumber daya negara untuk mensejahterakan masyarakat. contohnya: kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dari daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya. Namun agar tidak terjadi suatu bias kebijakan ada sebuah kebijakan *redistribusi* yaitu, koreksi untuk suatu kebijakann. Contohnya: adanya bantuan langsung tunai dan subsidi BBM pada kebijakan kenaikan Bahan Bakar Minyak,
2. *Regulatif* dan *deregulatif*. *Regulatif* mempunyai arti mengatur dan membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakaan barang dan jasa, kebijakan HAM, kebijakan proteksi industri dan sebagainya. Sedangkan *deregulatif* bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi,
3. Dinamisasi dan stabilisasi,
4. Memperkuat negara dan memperkuat masyarakat/pasar.<sup>16</sup>

### Tahap-Tahap Kebijakan Publik

#### 1. Perencanaan Kebijakan Publik

Pada bagian ini, penulis akan membahas bagaimana masalah- masalah publik tersebut dikenali dan bagaimana masalah-masalah itu sampai ke agenda pemerintah atau kalangan legislatif, sehingga mendorong para pembuat kebijakan untuk memberi perhatian. Dalam kenyataannya tidak setiap masalah publik masuk ke agenda pengambil kebijakan, hanya masalah-masalah tertentu saja yang masuk ke agenda pengambil kebijakan. Di sinilah arti penting konsep agenda

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>16</sup> Nugroho, *Public Policy*,...hlm. 98-100.

kebijakan, yang kita bahas dalam bab ini.<sup>17</sup>

a. Isu Kebijakan Publik

Suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu, dalam hal ini isu kebijakan, tidak hanya mengandung ketidaksepakatan mengenai arah tindakan aktual dan potensial, tetapi juga mencerminkan pertentangan pandangan mengenai sifat masalah itu sendiri. Dengan demikian, isu kebijakan merupakan hasil dari perdebatan tentang definisi, eksplanasi, dan evaluasi masalah. Contoh munculnya suatu masalah misalnya, apakah pemerintah harus membuat peraturan tentang standar kualitas udara kawasan industri di negara-negara maju pada dasarnya akibat adanya konflik asumsi mengenai sifat-sifat polusi.

Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Namun demikian, karena pada dasarnya masalah-masalah kebijakan mencakup dimensi yang luas maka suatu isu tidak secara otomatis bisa masuk ke agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit politik sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan, seperti misalnya memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain, maupun menggunakan media massa.<sup>45</sup>

Menurut Lester dan Stewart suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria, yakni;

1. Bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama ditinggalkan, misalnya kebakaran hutan.
2. Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas, di mana isu tersebut

---

<sup>17</sup> Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, cet. Ke-2 (Yogyakarta: MedPress, 2007), hlm. 78-79.

menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar seperti kebocoran lapisan ozon dan pemanasan global.

3. Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*.
4. Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, dan masyarakat.
5. Isu tersebut sedang menjadi *trend* atau sedang diminati oleh banyak orang.

#### b. Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan merupakan tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Dengan demikian, maka agenda kebijakan dapat dibedakan dari tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah "prioritas" yang biasanya dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda lebih penting dibandingkan dengan agenda yang lain. Barbara Nelson menyatakan bahwa proses agenda kebijakan berlangsung ketika pejabat publik belajar mengenai masalah-masalah baru, memutuskan untuk memberi perhatian secara personal dan memobilisasi organisasi yang mereka miliki untuk merespon masalah tersebut. Dengan demikian, agenda kebijakan pada dasarnya merupakan pertarungan wacana yang terjadi dalam lembaga pemerintah. Ini bila kebijakan kita definisikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah seperti telah penulis paparkan pada awal bab ini.<sup>47</sup>

### Jenis-Jenis Agenda Kebijakan

Roger W. Cobb dan Charles D. Elder mengidentifikasi dua macam agenda pokok, yakni:

#### 1. Agenda Sistemik

Agenda sistemik terdiri dari semua isu yang menurut pandangan anggota-anggota masyarakat politik pantas mendapat perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam yurisdiksi wewenang pemerintah yang secara sah ada. Agenda ini terdapat dalam setiap sistem

politik di tingkat nasional dan daerah. Beberapa pokok agenda seperti ini, misalnya kejahatan di jalan-jalan yang tercantum pada lebih dari satu agenda sistemik, sementara pokok agenda lain, seperti misalnya apakah harus membangun gedung konferensi yang baru tercantum, baik dalam agenda nasional maupun agenda daerah. Agenda sistemik pada dasarnya merupakan agenda pembahasan. Tindakan mengenai suatu masalah hanya akan ada bila masalah tersebut diajukan kepada lembaga pemerintah dengan suatu kewenangan untuk mengambil tindakan yang pantas.

## **2. Agenda Lembaga Atau Pemerintah**

Agenda lembaga atau pemerintah terdiri dari masalah-masalah yang mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah. Karena terdapat bermacam-macam pokok agenda yang membutuhkan keputusan-keputusan kebijakan maka terdapat pula banyak agenda lembaga. Pada tingkat nasional misalnya, kita akan mendapatkan agenda kepresidenan, agenda administratif, agenda pengadilan dan lain sebagainya. Agenda lembaga merupakan agenda tindakan yang mempunyai sifat lebih khusus dan lebih konkret bila dibandingkan dengan agenda sistemik. Tingginya angka kriminalitas di jalan-jalan kota besar terutama di Jakarta merupakan agenda sistemik. Untuk menanggulangi masalah tersebut maka pemerintah dihadapkan pada pilihan-pilihan tindakan untuk mengurangi masalah tersebut dengan usulan yang lebih konkret dan khusus, seperti misalnya menambah personil polisi di lapangan atau memberikan bantuan keuangan kepada badan-badan pelaksana hukum.<sup>48</sup>

## **Perumusan Kebijakan Publik (Policy Formulation)**

Perumusan kebijakan merupakan salah satu tahap yang penting dalam pembentukan kebijakan publik. Seperti yang ditulis oleh Charles Lindblom dan beberapa ahli yang lain, dalam memahami proses perumusan kebijakan kita perlu

memahami aktor-aktor yang terlibat atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik aktor-aktor yang resmi maupun aktor-aktor yang tidak resmi. Seperti diungkapkan oleh Charles Lindblom, bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta (*partisipants*), bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi. Dari berbagai jenis pemeran serta, masing-masing pemeran serta ini menurut Lindblom mempunyai peran secara khusus yang meliputi: warganegara biasa, pemimpin organisasi, anggota DPR, pemimpin lembaga legislatif, aktivis partai, pemimpin partai, hakim, pegawai sipil, ahli teknik, dan manajer dunia usaha.

Perumusan kebijakan adalah proses yang rumit. Beberapa metode untuk mempelajarinya telah dikembangkan oleh para ilmuwan yang menaruh minat terhadap kebijakan publik. Suatu metode yang populer membagi perumusan kebijakan ke dalam tahap-tahap dan kemudian menganalisis masing-masing tahap tersebut. Pertama-tama dipelajari bagaimana masalah-masalah timbul dan masuk ke dalam agenda pemerintah, kemudian siapa dan bagaimana merumuskan masalah-masalah tersebut untuk mengambil tindakan, kemudian sikap apa yang diambil oleh lembaga legislatif atau lembaga lainnya, kemudian bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu, dan akhirnya, bagaimana kebijakan tersebut dievaluasi.<sup>49</sup>

### **Pembentukan Kebijakan dan Perumusan Kebijakan**

Kedua konsep ini, pembentukan kebijakan dan perumusan kebijakan sekilas merupakan konsep yang mirip, namun sebenarnya keduanya merupakan konsep yang sama sekali berbeda walaupun antara keduanya tidak dapat dipisahkan secara tegas. Proses pembentukan kebijakan publik (*policy formation*) melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumberdaya yang

kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah. Pembentukan kebijakan merupakan proses sosial yang dinamis dengan proses intelektual yang lekat di dalamnya. Ini berarti bahwa proses pembentukan kebijakan merupakan suatu proses yang melibatkan proses-proses sosial dan proses-proses intelektual.

Pembentukan kebijakan melibatkan percabangan yang luas. Ini berarti bahwa kegiatan pembentukan kebijakan berhubungan dengan keseluruhan sistem. Pembentukan kebijakan melibatkan perspektif jangka panjang. Ini berarti bahwa arah keputusan dalam pembentukan kebijakan diharapkan mempunyai dampak pada organisasi untuk waktu yang panjang. Pembentukan kebijakan menggunakan sumber-sumber kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam lingkungan yang berubah. Ini berarti bahwa sumber daya manusia sebagai sumber yang paling penting, keuangan dan sumber-sumber yang lain, diambil guna menunjang situasi-situasi khusus untuk mengelola lingkungan yang dinamis.

Pembentukan kebijakan merupakan proses intelektual. Dalam pembentukan kebijakan individu-individu yang terlibat dalam pembentukan kebijakan menerima, menganalisis, dan memilih di antara alternatif-alternatif, berhubungan dengan elemen-elemen kebijakan, seperti misi utama, tujuan-tujuan organisasi yang lebih luas, kebijakan-kebijakan dan strategi. Pola-pola seperti ini lebih mirip dengan model pengambilan keputusan yang mendasarkan diri pada teori rasional komprehensif. Pembentukan kebijakan sebagai kelanjutan proses sosial yang dinamis. Pembentukan kebijakan tidak hanya suatu tugas untuk dikejakan beberapa waktu ketika manajemen puncak bertemu untuk memutuskan masalah-masalah kritis.

Di sisi yang lain, Anderson membuat kategorisasi untuk membedakan antara berbagai konsep dalam kebijakan publik. Menurut Anderson perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek bagaimana masalah-masalah publik menjadi

perhatian para pembentuk kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi.<sup>18</sup>

Implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah kebijakan ditetapkan. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun dampak (*outcome*). Implementasi dipahami sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yaitu ditunjukkan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Kemudian implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran yaitu sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapatkan dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Akhirnya pada tingkat abstrasi yang paling tinggi, dampak implementasi mempunyai makna bahwa telah ada perubahan yang bisa diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang undang publik, dan keputusan yudisial.<sup>19</sup>

Dalam pandangan Edwards II, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh berhasilnya komunikasi yang dijalin oleh implementator dalam pelaksanaannya. Implementator harus memperhatikan tujuan dan sasaran dari kebijakan yang dibuat sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran. Contohnya adalah keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) di Indonesia yaitu, karena

---

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 91-93.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 143-145.

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) secara intensif melakukan sosialisasi tujuan dan manfaat program KB terhadap pasangan usia subur (PUS) melalui berbagai media.

Sumberdaya merupakan faktor paling vital dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik, karena tanpa adanya sumberdaya suatu kebijakan hanya tinggal sebuah dokumen saja. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia yaitu kompetensi implementator dan sumberdaya finansial. Walaupun komunikasi sudah berjalan efektif namun tidak ada sumberdaya maka suatu kebijakan tidak akan berjalan secara efektif sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah dibuat.

Disposisi merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila disposisi dimiliki baik, maka kebijakan dapat dijalankan dengan baik pula. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak baik.

Struktur Birokrasi adalah adanya pembagian tugas antara implementator. Salah satu dari aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi ialah adanya prosedur operasi standar. Struktur birokrasi dalam menjalankan suatu kebijakan juga harus disusun dengan efektif, karena jika struktur birokrasi terlalu rumit maka menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak stabil alhasil kebijakanpun tidak termplementasikan dengan baik.<sup>52</sup>

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda, yaitu: (1) Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya; dan (2) Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan *standart* atau kriteria yang telah ditetapkan



sebelumnya.

### **Konsep Kepemimpinan dalam Nomokrasi Islam**

Bernegara dalam Islam, seorang pemimpin harus memperhatikan prinsip-prinsip kenegaraan agar tidak terjadi konflik atau suatu hal yang dapat berdampak buruk. Prinsip-prinsip kenegaraan Islam (nomokrasi Islam) tersebut yaitu:

#### **1. Kedaulatan (Otoritas Tertinggi)**

Kedaulatan atau kekuasaan sejatinya hanya milik Allah semata. Segala macam kekuasaan yang ada pada manusia adalah pemberian Allah yang diamanatkan untuk difungsikan sesuai keinginan Allah yang pada waktunya akan dimintai pertanggungjawaban. Jadi kekuasaan adalah karunia yang menjadi rahmat sang pencipta, baik bagi yang menerima maupun bagi rakyat. Hal ini bisa terjadi jika kekuasaan itu benar-benar difungsikan menurut batasan yang ditentukan dan sesuai amanah yang diberikan. Dengan demikian seorang penguasa yang menjalankan amanah sebagai penguasa dengan didasari keadilan berarti mendekatkan dirinya pada posisi takwa yang akan mengantarnya pada posisi tertinggi di sisi Tuhan. Namun jika kekuasaan tersebut dijalankan secara otoriter, tiran, diktator atau absolut, maka kekuasaan menjadi pembawa petaka karena yang menerima kekuasaan akan dihina Tuhan.

Sehubungan dengan kekuasaan sebagai amanah ini, Nabi berkata kepada sahabat Abu Zar: "Hai Abu Zar, engkau adalah seorang yang lemah. Sesungguhnya jabatan sebagai pemimpin adalah amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat ia akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan bagi penyembahnya, kecuali orang yang mengembannya dengan cara yang benar". Makna hadis ini juga terkait dengan hadis rasul yang lain yang berbunyi: "Setiap kamu adalah pemimpin dan setiap kamu akan ditanyai tentang kepemimpinannya. Seorang kepala negara pemimpin bagi rakyatnya dan akan dimintai pertanggungjawaban tentang kepemimpinannya". Dari kedua hadis tersebut menyiratkan begitu besarnya tanggungjawab seorang penguasa dalam melaksanakan tugasnya sehingga pada

hari akhir nanti akan dimintai pertanggungjawaban tersendiri. Untuk itu jika seseorang menjabat sebagai seorang penguasa haruslah bertindak adil dan jujur dalam mengemban amanah tersebut.<sup>20</sup>

## 2. Pengambilan Keputusan

Islam hanya mengenal musyawarah sebagai metode dalam pengambilan keputusan. Hal ini tertuang dalam Qs. asy-Syura (42): 38. Ayat tersebut bermakna bahwa seluruh umat Islam tanpa terkecuali wajib bermusyawarah dalam memecahkan masalah. Jika manusia secara umum diwajibkan bermusyawarah apalagi pemegang kekuasaan, tentunya lebih dituntut lagi karena ia memegang amanah dari rakyatnya. Musyawarah merupakan wahana tukar menukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada keputusan. Dari sudut kenegaraan, musyawarah berfungsi sebagai pencegah kekuasaan yang absolut dari seorang kepala negara.

Lebih dari itu musyawarah bertujuan melibatkan atau mengajak semua pihak untuk berperan serta dalam kehidupan bernegara. Sementara *voting* justru menciptakan oposisi Nomokrasi Islam tidak mengenal oposisi. Tidak satu pihakpun boleh bersikap tidak loyal kepada pemerintah atau melepaskan tanggung jawab bernegara. Inilah sisi positif musyawarah yaitu menjamin kesetiaan rakyat kepada pemimpin. Sehingga pemimpin bisa dengan tenang dan berprasangka baik dalam memimpin rakyatnya. Jika konsep *voting* yang diterapkan maka pemimpin selalu dalam kegelisahan dan curiga dengan rakyatnya sendiri.

Mengenai teknik penerapan musyawarah diserahkan kepada manusia. Pada zaman Nabi, caranya dengan mengumpulkan sahabat di masjid. Tradisi ini dilanjutkan oleh sahabat Abu Bakar, Umar bin Khattab, Usman bin Affan dan

---

<sup>20</sup> Nur Muhammad, NII(Negara Islam Indonesia) No Nil (Negara Indonesia Islam ) yes Pergulatan Konsep Negara Dalam Peradaban Islam Modern, cet. Ke 1 (Yogyakarta: SUKA-Press Uin Sunan Kalijaga, 2011), hlm. 91-93.

Ali bin Abi Thalib. Masalah suksesi khalifah pasca Nabipun digelar di masjid. Barulah kemudian pada masa Abbasiyah dibentuk lembaga musyawarah yang disebut dengan *Dewan Syura* yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat. Dewan ini selanjutnya memilih kepada pemerintahan provinsi.<sup>56</sup>

### 3. Sendi Utama Pengelolaan Negara

Orientasi kehidupan bernegara yang menjadi sendi pengelolaan negara adalah keadilan dan persamaan. Seperti halnya musyawarah, keadilan juga bersumber dari al-Qur'an. Cukup banyak ayat yang berbicara tentang keadilan. Beberapa ayat yang relevan misalnya, Qs. an-Nisa' (4): 135. Ayat ini menjelaskan tiga hal: *pertama*, menegakkan keadilan adalah kewajiban orang-orang yang beriman; *kedua*, setiap mukmin apabila menjadi saksi diwajibkan menjadi saksi dengan jujur dan adil; *ketiga*, manusia dilarang mengikuti hawa nafsu dan menyelewengkan kebenaran.

Ada tiga hal yang paling mendasar, mengapa keadilan ditekankan dalam Islam. *Pertama*, karena Allah sendiri memiliki sifat Maha Adil. Keadilannya penuh dengan kasih sayang kepada makhluknya. Misalnya dalam memberikan ganjaran bagi manusia yang berbuat baik disediakan 10 sampai 700 kali lipat. Padahal jika melakukan kejahatan hanya satu balasan saja. *Kedua*, keadilan adalah kebenaran. Kebenaran merupakan salah satu nama Allah. Keadilan dan kebenaran ibarat dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan. *Ketiga*, keadilan berarti sama. Ini menunjukkan keseimbangan atau posisi tengah. Sehubungan dengan ini Boisard juga berkomentar bahwa, munculnya anjuran-anjuran moral agama, karena adanya dua ekstrimitas di tengah masyarakat. Keadilan adalah jalan tengah yang jauh dari benci dan dengki yang menghormati segala proporsi. Keadilan sangat ditekankan dengan kuat karena merupakan motivasi keagamaan yang esensial.

Orientasi yang tidak kalah pentingnya adalah persamaan (egaliter). Manusia sama dan dipandang sama di hadapan Allah. Hanya kadar ketakwaannya yang membedakannya. Menurut Boisard, prinsip persamaan ini merupakan soko

guru dari struktur sosial Islam. Dalam konteks kenegaraan, prinsip ini merupakan tiang utama dalam negara. Tanpa prinsip ini negara akan goyah. Prinsip persamaan ini ditegaskan oleh Nabi ketika beliau berpidato pasca Haji Wada, "Sesungguhnya leluhurmumu adalah satu yaitu Adam. Karena itu tidak ada perbedaan antara orang Arab dan bukan Arab, antara yang berkulit merah dan berkulit hitam kecuali takwanya kepada Allah.

Prinsip ini mengandung aspek yang luas, mencakup persamaan dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain. Persamaan di bidang hukum memberikan jaminan akan perlakuan dan perlindungan yang sama terhadap semua orang tanpa perbedaan. Penegasan tentang persamaan dalam pandangan dalam hukum ini pernah ditunjukkan oleh Nabi, "Demi Allah, seandainya Fatimah putriku mencuri, tetap akan aku potong tangannya."<sup>58</sup>

#### **4. Negara dan Masyarakat**

Negara wajib memberikan perlindungan bagi warga atau masyarakat atau lebih luas lagi hak-hak dasar manusia secara umum. Dalam nomokrasi Islam, hak asasi tidak hanya diakui tapi dilindungi. Hak hidup dan perlindungan untuk hidup berkaitan erat dengan keselamatan pribadi manusia dan kebebasannya. Kebebasan manusia merupakan hak dasar yang tidak hanya diakui tapi juga dilindungi, yang meliputi: (1) kebebasan beragama; (2) kebebasan berpikir dan menyatakan pendapatnya sebagai hasil pikirnya; (3) kebebasan untuk memiliki harta benda; (4) kebebasan untuk berusaha dan memilih pekerjaan; dan (5) kebebasan untuk memilih tempat kediaman.

Al-Qur'an tidak membedakan jenis kelamin, siapapun orangnya, baik laki-laki atau perempuan, anak-anak atau dewasa, semua memiliki kebebasan untuk memiliki harta. Kepemilikan itu bersifat individual tidak komunal seperti pada sosialis. Terhadap kepemilikan ini negara wajib melindunginya. Tak seorangpun boleh merampasnya, termasuk negara sekalipun, kecuali dalam keadaan yang dibenarkan karena

menyangkut kepentingan umum. Negara tidak boleh memaksa atau merampas hak-hak warganya dengan cara kekerasan. Kalaupun terjadi pengambilalihan hak warga oleh negara harus disertai dengan kompensasi yang adil jika perlu ganti untung bukannya ganti rugi.<sup>21</sup>

## 5. Supremasi Hukum

Prinsip ini berkaitan dengan prinsip keadilan dan persamaan. Tanpa supremasi hukum maka keadilan dan persamaan tidak bisa ditegakkan. Seorang hakim memiliki kewenangan yang bebas dari intervensi siapapun. Hakim wajib menerapkan prinsip keadilan dan persamaan terhadap siapapun.<sup>22</sup>

## 6. Tujuan Negara

Negara memiliki dua tujuan penting, yaitu menciptakan kedamaian dan mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Salah satu tugas pokok Rosul adalah mewujudkan perdamaian bagi seluruh umat manusia di muka bumi. Kata Islam sendiri selain bermakna penundukkan diri kepada Tuhan, keselamatan, kesejahteraan, juga mengandung makna perdamaian yang menjadi dambaan setiap orang. al-Qur'an mengajak setiap orang untuk masuk ke dalam perdamaian.

Negara harus mampu menciptakan warga negara hidup dengan sejahtera atau berkecukupan, baik materi maupun spiritual. Damai saja tidak cukup tanpa ada kesejahteraan. Tegasnya damai dan sejahtera merupakan dua tujuan yang tidak bisa dipisahkan. Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh masyarakat. Tugas itu dibebankan kepada penyelenggara negara dan masyarakat. Pengertian keadilan sosial bukan sekedar pemenuhan kebutuhan materil atau kebendaan saja tetapi mencakup pemenuhan kebutuhan spiritual bagi seluruh rakyat. Negara berkewajiban memperhatikan dua kebutuhan tersebut dan menyediakan

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 101-107.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 107-108.

jaminan sosial untuk mereka yang kurang atau tidak mampu. Al-Qur'an menetapkan sumber dana bagi sosial itu, seperti zakat, infaq, wakaf, sedekah, dan hibah.

Keadilan sosial dan keadilan ekonomi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penimbunan harta oleh seseorang atau kelompok orang, sementara yang lain mengalami kemiskinan. Salah satu misi Islam adalah mengentaskan kemiskinan atau paling tidak mengurangi kesenjangan ekonomi. Pendirian al-Qur'an tentang harta adalah bahwa harta memiliki fungsi sosial, bukannya kepemilikan mutlak. Al-Qur'an menyebutkan bahwa dalam harta seseorang terdapat hak orang lain, baik ia memintanya atau tidak. Islam mewajibkan beberapa komponen harta untuk dizakati setiap tahun. Karena pentingnya pelaksanaan zakat ini al-Qur'an menyebut hampir di 82 tempat dalam al-Qur'an. Bahkan zakat sering dirangkaikan penyebutannya dengan perintah sholat. Hal ini menunjukkan pentingnya zakat sebagaimana halnya shalat. Tegasnya zakat mengandung nilai ibadah dan muamalah sekaligus. Jika prinsip ini diaplikasikan secara baik maka akan bermuara pada apa yang oleh al-Qur'an sebut dengan negara yang baldatun *tayyibatun warabbungbafur*<sup>23</sup>

## 7. Ketaatan Rakyat

Hazairin menafsirkan dengan menaati Allah dengan tunduk kepada ketetapan-ketetapan Allah, menaati Rasul dengan tunduk kepada ketetapan-ketetapan Rasul dan menaati *ulil amri* adalah tunduk kepada ketetapan petugas kekuasaan dalam lingkungan tugas kekuasaannya. Ketetapan Allah dijumpai dalam al-Qur'an. Ketetapan Nabi dijumpai dalam as-Sunnah. Adapun ketetapan *ulil amri* ada dua macam: pertama, ketetapan yang merupakan pemilihan atau penunjukkan garis hukum yang setepat-tepatnya untuk diterapkan kepada suatu perkara atau kasus yang dihadapi baik bersumber pada al-Qur'an maupun as-Sunnah. Kedua, ketetapan yang merupakan pembentukan garis hukum yang baru bagi keadaan baru

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 108-111.

menurut tempat dan waktu (*ijtihad*) dengan berpedoman pada al-Qur'an dan as-Sunnah.<sup>62</sup>

### **Kebijakan *Bela Beli* Bupati Hasto Wardoyo**

Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo adalah suatu kebijakan yang berupa pernyataan publik yaitu pernyataan yang disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas. Kebijakan *Bela Beli* dideklarasikan pada tanggal 25 Maret 2013 di Alun-alun kota Wates. Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo merupakan kebijakan yang digunakan oleh Bupati Kulonprogo sebagai alat untuk mendorong agar masyarakat mau membela daerahnya sendiri dengan cara membeli produk yang diproduksi oleh masyarakat Kulonprogo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) menjelaskan, *"Kebijakan Bela Beli itu adalah kebijakan untuk mendorong agar warga masyarakat mau membela daerahnya dengan cara membeli produk-produknya sendiri dan dengan cara menguasai pasarnya sendiri, jangan diserahkan kepada pasar asing. Sebenarnya apa-apa yang sudah bisa dikuasai sendiri dan bisa dibuat sendiri itu mboh kalo bisa dikuasai sendiri dan dibeli sendiri ya syukur kalo bisa menjual kepada orang lain. Tapi paling tidak belalah kabupaten ini dengan cara membeli produk-produk sendiri"*.

Tujuan utama Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo sendiri adalah :

- a) Mengentaskan kemiskinan agar uang lebih banyak beredar di daerah sehingga kemiskinan lebih cepat diatasi karena Kulonprogo merupakan Kabupaten di DIY yang menduduki peringkat dua terakhir dalam kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2013 mencapai 75,95, terendah setelah Kabupaten Gunung Kidul dengan IPM mencapai 71,64,
- b) Berhemat, dalam artian karena masyarakat masih banyak dalam keadaan miskin maka harus banyak berhemat yaitu tidak menjadi masyarakat yang konsumtif dengan produk asing,

- c) Mengantisipasi adanya MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN). Dengan ada MEA secara otomatis persaingan ekonomi tidak cuma cangkupan skala nasional, akan tetapi bersaing dengan produksi dari luar negeri,
- d) Melatih dan Menumbuhkan jiwa Patriotisme dan jiwa Nasionalisme. Hal ini tertuang pada kalimat Bela atau membela. Sebagai warga negara yang cinta negaranya maka haruslah mempunyai jiwa Nasionalisme dan Patriotisme untuk meneruskan perjuangan para pahlawan yaitu dengan cara membela negaranya. Dalam hal ini membela dibidang ekonomi dengan memproduksi dan mengkonsumsi barang dari daerah sendiri.<sup>24</sup>

Latar belakang terbentuknya kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo adalah masih banyaknya Kemiskinan Jika masih banyak kemiskinan solusinya adalah meningkatkan pendapatan atau mengurangi pengeluaran atau keduanya. Dalam artian kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo merupakan solusi untuk mengentas kemiskinan dengan cara meningkatkan pendapatan masyarakat Kulonprogo dan mengurangi pengeluaran masyarakat Kulonprogo. Kemudian mucullah sebuah gagasan yang berupa cara mencegah agar uang tidak keluar dan tetap dalam masyarakat Kulonprogo, maka dibuatlah kebijakan *Bela Beli*.<sup>25</sup>

## **Kebijakan Bela Beli dan Perubahan Daerah menuju Kemakmuran**

### **1. Tahap-Tahap Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo**

Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo menurut teori kebijakan publik merupakan kebijakan yang berupa pernyataan publik, karena kebijakan ini berasal dari pemerintah dan disampaikan dalam forum resmi dan dikutip oleh media massa dan disebarluaskan kepada masyarakat luas. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara bupati Kulonprogo yang menyatakan bahwa kebijakan ini dideklarasikan pada tanggal 25 Maret 2013. Dari pengamatan penulis, kebijakan ini sudah sesuai dengan syarat kebijakan yang berupa pernyataan publik karena kebijakan ini

---

<sup>24</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) pada tanggal 23 Mei 2016.



sudah dijalankan sampai sekarang yang artinya konsisten.

Jenis kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo masuk pada jenis kebijakan substansif karena menyangkut apa yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini juga sesuai dengan tujuan daripada kebijakan *Bela Beli* itu sendiri yang mana pemerintah Kulonprogo membuat kebijakan *Bela Beli* untuk stabilisasi atau dinamisasi daerahnya. Stabilisasi yang dimaksud adalah stabilisasi dalam bidang ekonomi yakni pemerintah Kulonprogo membuat kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo agar perputaran uang masih dalam cangkupan Kulonprogo. Sehingga masyarakat Kulonprogo mampu menguasai pasar Kulonprogo untuk memperkuat ekonomi daerahnya dalam menghadapi MEA.

Tahap-Tahap kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo juga sudah sesuai dengan teori kebijakan publik sendiri yaitu:

#### 1. Perumusan Kebijakan *Bela Beli*

##### a) Diskusi

Diskusi di sini menurut Bupati Kulonprogo membahas tentang masalah yang sedang dialami oleh Kulonprogo yaitu masalah Kemiskinan. Hal ini menurut Bupati menjadi masalah yang serius karena masalah kemiskinan ini menurut album kemiskinan yang dibuat oleh pemerintah memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi.

##### b) Ideologi Bela

Setelah mengadakan diskusi dan mencerna data yang ada, menurut Bupati Kulonprogo maka dibutuhkan sebuah ideologi yang mampu untuk mengurangi masalah kemiskinan. Maka muncul sebuah gagasan atau ideologi yang berupa Bela atau membela. Membela di sini mempunyai arti membela daerahnya sendiri dengan cara memproduksi sendiri.

##### c) Terbentuk Kebijakan Bela-Beli

Sebelum kebijakan Bela-Beli terbentuk menurut Bupati Kulonprogo tidak cukup dengan membela saja namun juga dibutuhkan langkah agar uang yang berputar di daerah sendiri yaitu dengan membeli produk sendiri. Hal ini juga terinspirasi dengan gerakan Beli Indonesia. Maka

terbentuklah sebuah kebijakan ekonomi *Bela Beli* Kulonprogo.<sup>26</sup>

## 2. Implementasi

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan tahap dari kebijakan setelah kebijakan ditetapkan di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program yang telah direncanakan.<sup>27</sup> Implementasi kebijakan *Bela Beli* yaitu dengan: *Filosofi Mulai Dari Sesuatu Yang Kecil*.

Kebijakan *Bela Beli* dalam implementasinya menurut Bupati Kulonprogo dengan menggunakan filosofi "Memulai sesuatu dari yang kecil". Maksudnya ialah memulai program yang sederhana, mudah dan bisa dilakukan tidak dengan program yang besar namun sulit untuk dijalankan seperti pembuatan alat elektronik atau kecanggihan teknologi lainnya. Filosofi ini juga sebenarnya sudah diajarkan oleh guru-guru ketika menasehati kepada muridnya untuk mengerjakan soal yang mudah dalam sebuah ujian.

Maka dari itu setelah kebijakan tersebut dideklarasikan, pemerintah Kulonprogo langsung menjalankan kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo dengan cara yang sederhana dan bisa dilakukan oleh masyarakat maupun daerah. Di antaranya yaitu:

### 1) Memproduksi Air Kemasan

Memproduksi Air kemasan adalah salah satu program dari kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo yang bisa dilakukan. Terbukti produksi dan penjualan air kemasan ini sudah berlangsung dari pertama kali diproduksi yakni dari tahun 2013 hingga sekarang. Nama yang digunakan pada produksi air kemasan daerah ini adalah Air Ku atau Air Kulonprogo. Tujuan dari produksi air ini adalah untuk meningkatkan pendapatan daerah yang pada akhirnya hasil dari penjualan untuk

---

<sup>26</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr.H. Hasto Wardoyo, Sp. OG(K) pada tanggal 23 Mei 2016.

menjalankan program yang lain dalam rangka mengentas kemiskinan.<sup>28</sup>

Air Ku tersebut diproduksi oleh PDAM Tirta Binangun yang mana penjualan air minum kemasan saat ini sudah terbentuk di angka 10.000 dos per bulannya. Sedangkan, kapasitas produksi yang baru dapat dipenuhi PDAM Tirta Binangun baru 3.000 sampai 4.000 dos per bulan.<sup>29</sup>

## 2) Menggunakan Beras Daerah

Implementasi yang kedua adalah dengan menggunakan beras daerah dalam artian tidak menerima Raskin<sup>30</sup> namun diganti dengan Rasda (Beras daerah). Beras daerah ini merupakan beras asli dari masyarakat Kulonprogo. Kemudian melalui pemerintah dialokasikan kepada orang miskin dengan adanya perjanjian dengan Perum Bulog<sup>31</sup> yang berisikan bahwa beras Raskin yang sebelumnya diimpor dari Vietnam untuk Kabupaten Kulonprogo menggunakan beras dari masyarakat Kulonprogo sendiri.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr.H. Hasto Wardoyo, Sp. OG(K) pada tanggal 23 Mei 2016.

<sup>30</sup> Penyaluran RASKIN (Beras untuk Rumah Tangga Miskin) sudah dimulai sejak 1998. Krisis moneter tahun 1998 merupakan awal pelaksanaan RASKIN yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga terutama rumah tangga miskin. Pada awalnya disebut program Operasi Pasar Khusus (OPK), kemudian diubah menjadi RASKIN mulai tahun 2002, RASKIN diperluas fungsinya tidak lagi menjadi program darurat (social safety net) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat. Melalui sebuah kajian ilmiah, penamaan RASKIN menjadi nama program diharapkan akan menjadi lebih tepat sasaran dan mencapai tujuan RASKIN. [http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php) Diakses pada tanggal 26 Mei 2016.

<sup>31</sup> Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik atau disingkat Perum Bulog adalah sebuah lembaga pangan di Indonesia yang mengurus tata niaga beras. Bulog dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor 114/Kep/1967 <http://www.bulog.co.id/sejarah.php> Diakses pada tanggal 26 Mei 2016.

### 3) Menggunakan Produksi Batik Daerah

Penggunaan produk batik daerah ini ditunjukkan untuk siswa yang ada di Kulonprogo sebagai seragam sekolah. Jumlah siswa yang ada di Kulonprogo sekitar 80 ribu siswa SD, SMP, SMA dan PAUD di Kulonprogo. Ditambah dengan jumlah PNS yang mencapai 8 ribu dan perangkat desa seluruh Kulonprogo sebanyak 10 ribu. Jika semua siswa dan PNS serta perangkat Desa mengenakan seragam batik produksi luar Kulonprogo, maka keuntungan akan jatuh pada perusahaan daerah lain atau perusahaan batik luar negeri yaitu batik cap dari china.

Melihat fenomena tersebut maka dengan kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo pemerintah mewajibkan untuk kalangan siswa, PNS dan perangkat desa menggunakan batik daerah sendiri sebagai seragam wajib. Nama batik yang digunakan ialah Motif geblek renteng. Motif ini terinspirasi dari makanan khas Kulonprogo yang memiliki arti, geblek adalah makanan khas Kulonprogo yang terbuat dari ketela berbentuk bulat-bulat. Sedang renteng berarti rentengan atau ikatan satu sama lain saat digoreng.

### 4) Menggunakan Batu Andesit Kulonprogo

Penggunaan produksi asli kulonprogo juga dengan adanya konsumsi atau pembelian dari pemerintah atas batu andesit Kulonprogo. Batu ini digunakan oleh pemerintah kulonprogo sebagai hiasan pada halaman kantor DPRD Kulonprogo.<sup>80</sup> Keempat contoh implementasi di atas merupakan beberapa dari sekian implementasi kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo karena masih banyak produksi daerah yang sudah ada sebelum kebijakan *Bela Beli* muncul. Seperti halnya produksi batako, genteng, gula merah dan lain sebagainya. Semua produksi yang ada di daerah Kulonprogo secara perlahan mendapat dukungan dari pemerintah dengan adanya kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo guna mengentaskan kemiskinan.

Pada tahap ini pemerintah bekejasama dengan beberapa pihak, diantaranya:

- a. SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah)

Adalah perangkat Pemerintah Daerah (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) di Indonesia. SKPD adalah pelaksana fungsi eksekutif yang harus berkoordinasi agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan baik. Perangkat Daerah yang dimaksud diantaranya: Sekretariat Daerah, Staf-staf Ahli, Sekretariat DPRD, Dinas-dinas, Badan-badan, Inspektorat Daerah, lembaga-lembaga daerah lain yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Daerah, Kecamatan-kecamatan (atau satuan lainnya yang setingkat), dan Kelurahan/Desa (atau satuan lainnya yang setingkat).

b. Rakyat/ Masyarakat

Masyarakat Kulonprogo merupakan pihak yang vital di dalam proses ini karena masyarakat sebagai produsen sekaligus konsumen yang mensukseskan kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo, contohnya adalah petani dan pengrajin sebagai produsen. Hal ini merupakan cara agar tingkat perekonomian masyarakat meningkat karena uang berputar hanya di daerah.

c. BUMD

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah perusahaan yang didirikan dan dimiliki oleh pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah daerah membentuk dan mengelola BUMD ditegaskan dalam pasal 177 Undang-Undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom. Di Kulonprogo sendiri secara umum terdapat empat BUMD yaitu: PT.SAK, PDAM Tirta Binangun, BPR Bank Pasar, PD. Aneka Usaha Kulonprogo.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) menjelaskan, *"Yang iket andil utamanya SKPD, SKPD ya dinas-dinas itu yang membantu. Yang kedua adalah rakyat, yaitu petani pengrajin. Petani dan pengrajin mempunyai andil yang cukup besar. Yang ketiga adalah BUMD ya contohnya PDAM tadi."*<sup>33</sup> Melihat dari proses di atas dalam tahap-tahap kebijakan,

---

<sup>33</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kulonprogo dr.H. Hasto Wardoyo,Sp.OG(K) pada

kebijakan Bela- Beli sudah sesuai dengan tahap kebijakan pada teori kebijakan publik. Dimulai dari tahap perencanaan kebijakan, pemerintah mula-mula merencanakan langkah apa yang dilakukan guna menanggulangi masalah kemiskinan dengan cara berdiskusi untuk mencari isu. Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan.<sup>34</sup> Isu yang didapatkan adalah isu kemiskinan karena isu kemiskinan tersebut telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiadakan dan juga isu tersebut akan mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi pemerintah daerah Kulonprogo.

Isu kemiskinan tersebut pada akhirnya masuk ke dalam agenda pemerintah daerah yaitu agenda kebijakan yang berupa tuntutan-tuntutan politik secara umum serta dengan istilah "prioritas" dimaksudkan untuk merujuk pada susunan pokok-pokok agenda dengan pertimbangan bahwa suatu agenda tersebut lebih penting dibandingkan dengan agenda yang lain. Yakni jenis agenda yang berupa kumpulan masalah-masalah yang mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pejabat pemerintah.

Setelah proses agenda kebijakan dilakukan maka berlanjut pada proses perumusan kebijakan dan pembentukan kebijakan. Menurut teori kebijakan publik dalam pembentukan kebijakan individu-individu yang terlibat dalam pembentukan kebijakan menerima, menganalisis, dan memilih di antara alternatif-alternatif, berhubungan dengan elemen-elemen kebijakan, seperti misi utama, tujuan-tujuan organisasi yang lebih luas, kebijakan-kebijakan dan strategi.<sup>35</sup> Jadi pada proses ini merupakan proses di mana pemerintah mencari solusi tentang langkah atau kebijakan apa yang sekiranya mampu

---

tanggal 23 Mei 2016.

<sup>34</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* edisi ke dua, alih bahasa Drs Samudra Wibawa, MMA, dkk, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), hlm 28.

<sup>35</sup> Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*,...hlm. 91-93.

mengatasi isu atau masalah yang ada. Pada kebijakan *Bela Beli* pemerintah Kulonprogo dengan cara berdiskusi pada akhirnya menemukan langkah yang tepat untuk mengatasi masalah tersebut yang kemudian lahir kebijakan Bela-Beli tersebut. Dengan sudah diperolehnya langkah yang harus dilakukan yaitu dengan penanaman ideologi Bela atau membela dan mendukung produksi daerah maka barulah kebijakan *Bela Beli* di Implementasikan.

Implementasi merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah kebijakan ditetapkan. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.<sup>36</sup> Untuk Implementasi kebijakan *Bela Beli* pemerintah Kulonprogo memulainya dengan mengadakan deklarasi pada tanggal 25 Maret 2013 di Alun-Alun Kulonprogo. Berlanjut dengan melakukan langkahnya berdasarkan filosofi yang digunakan oleh pemerintah Kulonprogo yaitu memulai dari yang terkecil hingga mengadakan sosialisasi atau pengarahan terhadap produsen yang ada di Kulonprogo. Hal ini menurut penulis sudah bisa dikategorikan berhasil, karena sampai saat ini hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah Kulonprogo guna menjalankan Kebijakan Bela-Beli masih terus berjalan.

Masih tetap berjalannya program yang dijalankan pemerintah dalam mensukseskan kebijakan Bela-Beli tidak lepas dari faktor-faktor pendukung. Di antaranya adalah:

1. Komunikasi

Komunikasi yang terjalin antara implementator yaitu Bupati, SKPD, Masyarakat dan BUMD tergolong dalam golongan *good communication*. Dari mulai terbentuknya kebijakan Bela-Beli sampai sekarang terbukti Bupati Kulonprogo berhasil mendapatkan sederet penghargaan.

2. Sumberdaya

Sumberdaya di sini merupakan *capability* atau

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 143-145.

kemampuan dari implementator. Hal ini dapat terlihat dari pemilihan implementator yang dilakukan oleh pemerintah. Yaitu SKPD yang merupakan penggerak atau *kaki tangan* Bupati yang kemudian dipilihlah masyarakat yang mempunyai profesi sebagai pengrajin dan petani sebagai produsen dan juga BUMD sebagai badan usaha yang nantinya pendapatan yang diperoleh masuk ke dalam kas daerah.

### 3. Disposisi

Disposisi di sini sudah terlihat dari mulainya kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo yaitu dengan adanya deklarasi yang dilakukakan Bupati Kulonprogo. Hal ini bisa diartikan bahwa Bupati tidak hanya orang yang menerima laporan atas masalah yang dihadapi oleh masyarakat namun juga sebagai penggerak untuk memecahkan masalah tersebut. Kemudian dengan diplihnya BUMD yang merupakan fasilitas daerah yang tujuannya untuk meningkatkan pendapatan daerah.

### 4. Struktur Birokasi

Struktur birokrasi hampir mirip dengan Disposisi dalam artian pembagian tugasnya. Namun struktur birokrasi hanya ada pada birokrasi pemerintah itu sendiri tidak melibatkan rakyat. Namun dalam kebijakan *Bela Beli* ini menurut hemat penulis struktur birokrasi yang ada di pemerintahan Kulonprogo berjalan sesuai dengan posisinya karena terbukti Bupati melibatkan SKPD dalam menggerakkan kebijakan *Bela Beli* itu sendiri.

## **Dampak Kebijakan *Bela Beli* Hasto Wardoyo bagi masyarakat Kulonprogo**

Dampak adalah sesuatu yang timbul dari sebuah tingkah laku atau perbuatan. Dampak akan terlihat jika perbuatan tersebut sudah dilakukan. Dalam hal kebijakan *Bela Beli* pastinya mempunyai dampak karena kebijakan tersebut sudah dilaksanakan dari kurun waktu kurang lebih tiga tahun yaitu dari tahun 2013 sampai tahun 2016. Dampak yang ditimbulkan juga dapat berupa dampak negatif atau dampak positif. Setelah



penulis melakukan pengamatan dan penelitian, penulis berhasil mendapatkan dampak dari kebijakan *Bela Beli* itu sendiri. Dampak tersebut penulis ambil baik secara umum atau secara khusus.

Secara umum penulis melihat dampak dari kebijakan *Bela Beli* berdampak positif mengingat banyaknya penghargaan yang diperoleh oleh Bupati Kulonprogo atas berhasilnya implementasi kebijakan *Bela Beli* itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada Nilai PDRB Kabupaten Kulonprogo atas dasar harga berlaku pada tahun 2014 meningkat menjadi 7,10 triliun rupiah dari 6,48 triliun rupiah pada tahun 2013. Dengan demikian, nilai PDRB Kulonprogo pada tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 0,61 triliun rupiah dibandingkan dengan nilai PDRB tahun sebelumnya. Sektor industri pun mengalami laju pertumbuhan yang positif sebesar 7,37 persen pada tahun 2013 dan 2014. Laju pertumbuhan sektor ini didukung oleh peningkatan volume produksi maupun volume usaha. Pada tahun 2014, sektor ini menyumbang 12 persen terhadap total produk domestik regional bruto (PDRB) di Kabupaten Kulonprogo dengan nilai 870,12 miliar rupiah.

Nilai PDRB atas dasar harga konstan merupakan nilai seluruh barang atau jasa yang dihasilkan pada tahun 2014 yang nilainya disetarakan dengan nilai/harga barang pada tahun 2010. PDRB atas dasar harga konstan tahun 2014 sebesar 5,99 triliun rupiah, meningkat dibandingkan tahun 2013 yang tercatat sebesar 5,74 triliun rupiah. Dari nilai PDRB adhk dapat dihitung laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah sehingga dapat dilihat perkembangan perekonomiannya.

Begitu pula dengan pendapatan masyarakat yang mengalami peningkatan yaitu pada tahun 2010 nilai PDRB per kapita atas dasar harga berlaku sebesar 12,91 juta rupiah meningkat hingga mencapai 17,52 juta rupiah pada tahun 2014. Hal ini menunjukkan bahwa setiap penduduk Kulonprogo rata-rata per tahun mempunyai pendapatan sebesar 17,52 juta rupiah.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> BPS Kabupaten Kulonprogo, *STATISTIK DAERAH KABUPATEN KULONPROGO 2015* (Kulonprogo: PT.Pohon Cahaya Yogyakarta,

Dampak positif serupa juga telah dialami oleh produsen Bathik Geblek Renteng, pengrajin batu andesit dan petani padi yang mana telah disebutkan oleh Bupati produksinya telah digunakan masyarakat Kulonprogo sendiri. Seperti halnya pengrajin Bathik Geblek renteng yang produksinya digunakan oleh 80 ribu siswa SD, SMP, SMA dan PAUD di Kulonprogo. Ditambah dengan jumlah PNS yang mencapai 8 ribu dan perangkat desa seluruh Kulonprogo sebanyak 10 ribu. Kemudian pengrajin batu andesit yang mana produksinya telah digunakan oleh pemerintah yaitu digunakan sebagai batu hiasan yang ada di halaman kantor DPRD. Kemudian juga petani yang mana produksinya digunakan oleh pemerintah untuk Rasda atau Beras Daerah sebagai ganti dari Raskin.

Secara khusus penulis melakukan wawancara pada beberapa produsen yang ada di desa Hargorejo, kecamatan Kokap, Kabupaten Kulonprogo. Penulis mengambil tempat penelitian tersebut karena di desa Hargorejo terdapat beberapa produsen yang produktif dengan melihat pada banyaknya produksi yang dihasilkan. Beberapa produsen yang berhasil penulis wawancarai yaitu:

### 1. Produsen Bata Merah

Kulonprogo adalah salah satu wilayah yang memiliki cukup banyak produsen Bata Merah. Hal ini karena tanah yang ada sebagian wilayah Kulonprogo bisa digunakan untuk membuat Bata merah. Menurut salah satu produsen bata merah yang ada di Kulonprogo, produksi bata merah yang dilakukan sudah berlangsung lama yaitu kurang lebih sudah lima belas tahun berlangsung. Usaha ini bejjalan ketika terdapat pesanan atau ketika konsumen memesan bata merah tersebut.

Konsumen batak merah ini dari berbagai macam daerah namun kebanyakan dari wilayah Kulonprogo sendiri. Setelah kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo di deklarasikan, dampak yang dirasakan oleh produsen bata merah ini dirasasakan

cukup membantu karena memperlanjar penjualan. Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Ihsan Mawardi produsen Bata Merah menjelaskan, "ya memperlanjar penjualan, kalo memang semua menyadari arti Bela Beli ya memperlanjar mas. Jadi gak masok dari luar Kulonprogo kan?"<sup>38</sup>

## 2. Genteng

Seperti halnya produsen bata merah, produsen genteng juga bisa terbilang banyak di beberapa wilayah Kulonprogo. Pada era kepemimpinan bupati Hasto Wardoyo dengan kebijakan *Bela Belinya* produsen genteng diberikan binaan agar produksinya lebih meningkat. Namun menurut salah satu produsen genteng menyatakan bahwa dampak kebijakan Bela-Beli sedikit berpengaruh terhadap usahanya, karena akhir-akhir ini yaitu di tahun 2016 penjualan bisa dikatakan menurun di bandingkan dengan penjualan tahun sebelumnya. Di samping karena iklim usaha pada umumnya menurut bapak sudiono yang memulai usahanya sejak tahun 1997 hal ini juga karena sebgaiian masyarakat menggunakan genteng dari daerah lain sehingga produksipun menumpuk walaupun sudah terdapat kebijakan *Bela Beli*.<sup>39</sup>

## 3. Gula merah

Produksi gula merah di desa Hargorejo bisa dikatakan banyak dan produktif. Dikatakan banyak karena banyak dari masyarakat mencari sesuap nasi dengan memproduksi gula merah. Kemudian dikatakan produktif karena jumlah produksi gula merah di Hargorejo bisa terbilang *continue* atau terus menerus memproduksi setiap harinya. Seperti seorang produsen gula merah yang berhasil penulis wawancara, produsen tersebut telah memproduksi gula merah kurang lebih dari tahun '85an atau sekitar 35 tahun produksi tersebut berjalan.

---

<sup>38</sup> Hasil wawancara dengan produsen bata merah bapak Ihsan Mawardi pada tanggal 3 Mei 2016.

<sup>39</sup> Hasil wawancara dengan produsen genteng bapak Sudiono pada tanggal 3 Mei 2016.

Menurut beliau, kegiatan tersebut bisa dilakukan setiap hari yaitu memanennya setiap pagi dan sore kemudian memasaknya setelah panen hingga menjadi gula merah. Proses selanjutnya adalah menjualnya kepada distributor atau pengepul. Dari tangan distributor kemudian dijual lagi ke sebuah agen yang kemudian di ekspor ke luar negeri.

Dampak daripada kebijakan *Bela Beli* menurut produsen tersebut belum nampak pada ranah peningkatan penjualannya karena proses penjualan produk gula merah tidak ada campur tangan dari pemerintah. Namun pada masa kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo produsen gula merah diberikan alat untuk *nderes*<sup>40</sup> beserta sabuk pengaman untuk memanjat pohon. Sabuk tersebut seperti sabuk yang digunakan untuk panjat tebing. Selain itu Bupati Hasto Wardoyo juga menghimbau terhadap produsen agar produksi gula merah tidak boleh dikuasai oleh orang luar.

#### 4. Gula Semut

Gula semut merupakan turunan dari gula merah di mana bahan yang digunakan untuk memproduksi gula semut adalah sama yaitu dari nira<sup>41</sup>. Yang membedakan adalah proses pembuatan menjadi gula semut sendiri dan hasil dari proses tersebut. Gula semut menurut salah satu produsen di desa Hargorejo dapat bertahan selama satu tahun karena dikemas dengan kemasan *bigienis*.

Menurut bapak Sukiran salah satu produsen gula semut yang telah menggeluti usahanya selama 13 tahun, dampak dari kebijakan *Bela Beli* dirasakan mampu meningkatkan penjualannya. Alur penjualan gula semut yang dihasilkan oleh bapak Sukiran adalah melalui koperasi yang kemudian dijual ke dalam dan luar daerah Kulonprogo. Bahkan penjualan

---

<sup>40</sup> Nderes adalah pengambilan Nira *kelapa* untuk Gula Merah.

<sup>41</sup> Nira kelapa adalah cairan bening yang keluar dari bunga kelapa yang pucuknya belum membuka atau pohon penghasil nira lain seperti aren, siwalan, dan lontar yang disadap, cairan ini merupakan bahan baku untuk pembuatan gula.

juga sampai ke luar negeri. Pada kepemimpinan bupati Hasto Wardoyo produsen gula semut mendapatkan bantuan dari Perindag berupa alat produksi dan binaan agar produksi meningkat. Bantuan ini dilaksanakan ketika kebijakan *Bela Beli* sudah di deklarasikan.<sup>42</sup>

Dari keempat produsen yang penulis wawancarai menyatakan bahwa kebijakan *Bela Beli* berdampak pada usahanya. Dampak yang dirasakan berupa dampak positif yaitu dapat meningkatkan penjualan. Meningkatnya penjualan secara otomatis juga perekonomian masyarakat meningkat. Walaupun ada salah satu dari keempat produsen tersebut yaitu pada produsen Gula Merah. Hal ini karena produsen tersebut jalur penjualannya melalui distributor tidak ada campur tangan pemerintah, namun menurut pemaparan produsen tersebut pemerintah juga membantu dengan diadakan pengarahan dari pemerintahan bupati Hasto Wardoyo.

Dampak positif yang dirasakan oleh daerah ataupun masyarakat Kulonprogo salah satunya karena adanya kebijakan *Bela Beli*. Hal ini karena dari dideklarasikannya kebijakan *Bela Beli* hingga sekarang penjualan atas produksi daerah meningkat. Keberhasilan Kebijakan *Bela Beli* juga tidak lepas dari proses kebijakan yakni mulai perumusan hingga implementasi dijalankan sesuai dengan *disposisi* dan dengan komunikasi yang baik. Komunikasi yang baik ini dibuktikan ketika penulis menanyakan tentang arti dari kebijakan *Bela Beli* sendiri dari keempat produsen tersebut, keempat produsen dapat menjelaskan secara gamblang sesuai arti kebijakan *Bela Beli* sendiri yang ungkapkan oleh bupati Hasto Wardoyo.

### **Tata Kelola Pemerintahan Islami**

Melihat dampak positif dari kebijakan *Bela Beli* sesuai dengan data yang penulis dapatkan mengindikasikan bahwa kebijakan *Bela Beli* tersebut memenuhi beberapa point dari Nomokrasi Islam yaitu:

---

<sup>42</sup> Hasil wawancara dengan produsen gula semut bapak Sukiran pada tanggal 3 Mei 2016.

## 1. Kedaulatan

Di dalam teori Nomokrasi Islam kedaulatan atau kekuasaan sejatinya hanya milik Allah semata. Segala macam kekuasaan yang ada pada manusia adalah pemberian Allah yang diamanatkan untuk difungsikan sesuai keinginan Allah yang pada waktunya akan dimintai pertanggungjawaban. Jadi kekuasaan adalah karunia yang menjadi rahmat sang pencipta, baik bagi yang menerima maupun bagi rakyat. Hal ini bisa terjadi jika kekuasaan itu benar-benar difungsikan menurut batasan yang ditentukan dan sesuai amanah yang diberikan. Sesuai dengan hadist Nabi yaitu Nabi berkata kepada sahabat Abu Zar: "Hai Abu Zar, engkau adalah seorang yang lemah. Sesungguhnya jabatan sebagai pemimpin adalah amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat ia akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan bagi penyembahnya, kecuali orang yang mengembannya dengan cara yang benar."<sup>43</sup>

Kebijakan *Bela Beli* adalah salah satu manifestasi dari amanah sebagai seorang pemimpin. Amanah tersebut difungsikan dengan baik. Hal ini terlihat pada dampak positif yang dirasakan oleh masyarakat atas kebijakan *Bela Beli*. Peningkatan ekonomi daerah Kulonprogo juga menandakan bahwa amanah sebagai pemimpin dilakukan dengan baik oleh Bupati Hasto Wardoyo.

## 2. Pengambilan keputusan

Di dalam Islam pengambilan keputusan hanya dilakukan dengan cara musyawarah. Hal ini tertuang dalam Qs. asy-Syura (42): 38. Ayat tersebut bermakna bahwa seluruh umat Islam tanpa terkecuali wajib bermusyawarah dalam memecahkan masalah. Musyawarah merupakan wahana tukar menukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba

---

<sup>43</sup> Nur Muhammad, NII (Negara Islam Indonesia) No NII (Negara Indonesia Islam ) yes Pergulatan Konsep Negara Dalam Peradaban Islam Modern, cet. Ke 1 (Yogyakarta: SUKA-Press Uin Sunan Kalijaga, 2011), hlm. 91-95.

pada keputusan.<sup>44</sup>

Di dalam perumusan kebijakan *Bela Beli*, Bupati Hasto Wardoyo terlebih dahulu mengadakan diskusi. Diskusi di sini menurut Bupati Kulonprogo membahas tentang masalah yang sedang dialami oleh Kulonprogo yaitu masalah Kemiskinan. Hal ini menurut Bupati menjadi masalah yang serius karena masalah kemiskinan ini menurut album kemiskinan yang dibuat oleh pemerintah memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi.

Di dalam diskusi tersebut Bupati dengan jajarannya bertukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam memecahkan suatu masalah sebelum tiba pada keputusan. Keputusan yang diambil adalah dengan dikeluarkannya kebijakan *Bela Beli* yang mempunyai arti membela daerahnya sendiri dengan cara memproduksi dan membeli produk sendiri.

### 3. Tujuan Negara

Negara memiliki dua tujuan penting, yaitu menciptakan kedamaian dan mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Salah satu tugas pokok Rosul adalah mewujudkan perdamaian bagi seluruh umat manusia di muka bumi. Damai dan sejahtera merupakan dua tujuan yang tidak bisa dipisahkan Prinsip kesejahteraan dalam nomokrasi Islam bertujuan mewujudkan keadilan sosial dan keadilan ekonomi bagi seluruh masyarakat.<sup>95</sup>

Salah satu tujuan kebijakan *Bela Beli* adalah untuk mengentaskan kemiskinan agar uang lebih banyak beredar di daerah sehingga kemiskinan lebih cepat diatasi karena Kulonprogo merupakan Kabupaten di DIY yang menduduki peringkat dua terakhir dalam kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) pada tahun 2013 mencapai 75,95, terendah setelah Kabupaten Gunung Kidul dengan IPM mencapai 71,64.

Menurut penulis tujuan kebijakan tersebut merupakan langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kulonprogo guna mensejahterakan masyarakatnya. Walaupun menurut Bupati Kulonprogo dan beberapa masyarakat kebijakan *Bela Beli* belum

maksimal, namun mempunyai dampak positif. Dampak positif tersebut terlihat pada peningkatan ekonomi masyarakat Kulonprogo dan peningkatan penjualan pada beberapa produsen asli Kulonprogo.

## Penutup

Kebijakan *Bela Beli* Kulonprogo adalah suatu kebijakan yang digunakan oleh Bupati Kulonprogo sebagai alat untuk mendorong agar masyarakat mau membela daerahnya sendiri dengan cara membeli produk yang diproduksi oleh masyarakat Kulonprogo. Secara umum penulis melihat dampak dari kebijakan *Bela Beli* berdampak positif. Hal ini dapat dilihat dari nilai PDRB Kulonprogo pada tahun 2014 yang mengalami peningkatan sebesar 0,61 triliun rupiah dibandingkan dengan nilai PDRB tahun sebelumnya. Dan juga pada sektor industri mengalami laju pertumbuhan yang positif sebesar 7,37 persen pada tahun 2013 dan 2014. Laju pertumbuhan sektor ini didukung oleh peningkatan volume produksi maupun volume usaha. Pada tahun 2014, sektor ini menyumbang 12 persen terhadap total produk domestik regional bruto (PDRB) di Kabupaten Kulonprogo dengan nilai 870,12 miliar rupiah. Hal ini diperkuat dengan pemaparan beberapa produsen di desa Hargorejo, Kokap, Kulonprogo yaitu produsen bata merah, genteng, gula merah dan gula semut. Keempat produsen tersebut menyatakan bahwa kebijakan *Bela Beli* berdampak positif pada usahanya dengan meningkatkan penjualan.

Kebijakan *Bela Beli* dalam Nomokrasi Islam merupakan manivesto amanah yang di emban oleh Bupati Kulonprogo Hasto Wardoyo. Dalam perumusannya, dilakukan dengan cara musyawarah sesuai konsep Nomokrasi yaitu membahas tentang masalah serius yang sedang dialami oleh Kulonprogo berupa masalah Kemiskinan. Kemudian kebijakan *Bela Beli* juga merupakan langkah yang dilakukan oleh pemerintah Kulonprogo guna mensejahterakan masyarakatnya sesuai dengan tujuan dari konsep Nomokrasi Islam.



### Daftar Pustaka

- Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemah*, Bandung: Gema Risalah Pres, t.t.
- Djazuli, Fiqh Siyashah, *Implementasi Kemasslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syariah*, cet. Ke-3 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hlm 210.
- Amiri, Tatang, *Menyusun Rencana Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1988).
- Azwar, Safidin, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pusat Pelajar, 1999).
- BPS Kabupaten Kulonprogo, *STATISTIK DAERAH KABUPATEN KULONPROGO 2015* (Kulonprogo: PT.Pohon Cahaya Yogyakarta, 2015).
- Burhan, Bungin, *Penelitian Kualitatif: komunikasi, ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial lainnya*, cet, ke-1 (Jakarta: Prenada Media Grup, 2007).
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* edisi ke dua, alih bahasa Drs Samudra Wibawa, MMA, dkk, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998).
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research Jilid II*, (Yogyakarta: Andi Offset, 1994).
- Idrus, *METODE PENELITIAN ILMU SOSIAL Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (Jakarta: Erlangga, 2009).
- Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta:PT.Gramedia, 1981).
- Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2009).
- Nur Muhammad, NII(Negara Islam Indonesia) No NII (Negara Indonesia Islam ) yes Pergulatan Konsep Negara Dalam Peradaban Islam Modern, cet. Ke 1 (Yogyakarta: SUKA-Press Uin Sunan Kalijaga, 2011).
- Singarimbun, Masri, *Metode Penelitian Survei*, (Jakarta: LP3ES, 1995).
- Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Cet. Ke-4 (Yogyakarta: PUSTAKA PELAJAR, 2009).
- Sukadarrumidi, *Metodologi Penelitian :Petunjuk Praktis Untuk Pemula*,

- Cet.ke-4, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012).
- Tim Revisi Fakultas Syariah dan Hukum, *Pedoman Teknik Penulisan Skripsi Mahasiswa* (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah Press, 2009).
- Widyahartono, *BELAJAR DARIJEPANG: Keberhasilan Sebagai Negara Industri Asia* (Jakarta: Salemba Empat, 2003).
- Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, cet. Ke-2 (Yogyakarta: MedPress, 2007).
- Ahmad Hasani Al-Mubarak, "Kebijakan Bupati Hasan Aminuddin Dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Probolinggo Perspektif Siyasa Maaliyah", skripsi sarjana strata satu Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2014).
- Felix Arberd Nur Kristianto, "Partisipasi Masyarakat Kecamatan Kalibawang dalam Gerakan Bela-Beli Kulon Progo", *Jurnal ilmu-ilmu sosial*, Vol. 12: 1 (Mei 2015).
- Hery Susanto, "Kebijakan Daerah Pemerintah Tuban dalam upaya mewujudkan City Brand Tuban kota Wali - The Spirit of Harmoni", skripsi sarjana strata satu Fakultas Syari'ah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2015).
- Rahadiyand Aditya, "Dampak Strategi Pemberdayaan Masyarakat Melalui Pengelolaan Hak Kekayaan Intelektual Produk Lokal: Studi Durian Menoreh Kuning Dan Jambon Serta Batik Motif Geblek Renteng Di Kabupaten Kulon Progo", skripsi sarjana strata satu Fakultas Dakwah dan Komunikasi UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, (2014).
- Ria harlinawati, "Manajemen Komunikasi Pemerintah Daerah Dalam Program Pemberdayaan Masyarakat (Studi Manajemen Komunikasi Program Bela dan Beli Kulon Progo) di Kulon Progo, Yogyakarta)", tesis pasca sarjana program studi ilmu komunikasi Universitas Gajah Mada Yogyakarta, (2014).
- Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) No.19 Tahun 2003.
- Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 111 No. 32 Tahun 2004. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang

- Pemerintahan daerah Pasal 10 Ayat (2).  
 Air mineral lokal airku milik PDAM  
[http://www.harianjogja.com/baca/2015/11/25/air-mineral-lokal-airku-milik-pdam-](http://www.harianjogja.com/baca/2015/11/25/air-mineral-lokal-airku-milik-pdam-kulonprogo-makin-laris-664540) kulonprogo-makin-laris-664540, Diakses pada tanggal 26 Mei 2016.
- Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2015 tumbuh 5,04 persen tertinggi selama tahun 2015,<http://www.bps.go.id/index.php/brs/1261>, akses pada tanggal 25-2-2016.
- Gideon, "Terdorong Belanja Negara, Ekonomi RI Mampu Tumbuh 4,1% di 2015,"<http://bisnis.liputan6.com/read/2429128/terdorong-belanjanegaraekonomi-ri-mampu-tumbuh-41-di-2015>, akses pada tanggal 25-2-2016.
- Penghargaan,  
[http://www.kulonprogokab.go.id/v21/penghargaan-kabupaten-kulon-progo\\_229\\_hal](http://www.kulonprogokab.go.id/v21/penghargaan-kabupaten-kulon-progo_229_hal) Diakses pada tanggal 20-05-2016
- Profil Bupati Kulonprogo,  
[http://www.kulonprogokab.go.id/v21/profil-bupati-kulon-progo\\_221\\_hal](http://www.kulonprogokab.go.id/v21/profil-bupati-kulon-progo_221_hal) Diakses pada tanggal 20-05-2016
- Profil Damandiri, <http://www.damandiri.or.id/index.php/main/profil>, akses pada tanggal 25-2-2016.
- Sejarah Bulog, <http://www.bulog.co.id/sejarah.php> Diakses pada tanggal 26 Mei 2016.
- Sekilas Raskin, [http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php) Diakses pada tanggal 26 Mei 2016.
- Terobosan-Terobosan Bupati Kulonprogo,<http://www.tifafoundation.org/terobosan-terobosan-bupati-kulon-progo/>, akses pada tanggal 25-2-2016.